

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М. В. ЛОМОНОСОВА  
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

*На правах рукописи*

**Аблаев Эмиль Юрьевич**

**Совершенствование механизма бюджетного правила в России**

Специальность 5.2.4 Финансы

**ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель  
Кандидат экономических наук  
Буклемишев Олег Витальевич

Москва – 2026

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Теоретические основания применения механизма бюджетного правила.....	14
1.1. Экономические факторы и последствия дискреционной бюджетно-налоговой политики .....	14
1.2. Механизмы и цели ограничения дискреционной бюджетно-налоговой политики .....	22
1.3. Специфика механизма бюджетного правила.....	37
1.4. Выводы по главе 1.....	46
Глава 2. Международный опыт применения бюджетных правил.....	47
2.1. Распространение бюджетных правил в мире: причины и основные разновидности..	47
2.2. Результаты использования бюджетных правил и их факторы.....	54
2.3. Современные тенденции развития ограничительных механизмов бюджетно-налоговой политики.....	62
2.4. Выводы по главе 2.....	80
Глава 3. Применение механизма бюджетного правила в России.....	83
3.1. Бюджетное правило в системе приоритетов бюджетно-налоговой политики .....	83
3.2. Результаты отечественного опыта применения бюджетного правила.....	96
3.3. Бюджетное правило и контрциклическая бюджетная политика .....	106
3.4. Бюджетное правило и бюджетные инвестиции .....	116
3.5. Основные направления совершенствования механизма бюджетного правила.....	132
3.6. Выводы по главе 3.....	151
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	155
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	161
ПРИЛОЖЕНИЕ А .....	175
ПРИЛОЖЕНИЕ Б .....	177
ПРИЛОЖЕНИЕ В.....	179
ПРИЛОЖЕНИЕ Г .....	180

## ВВЕДЕНИЕ

### Актуальность темы исследования

В условиях высокого уровня макроэкономической и политической неопределенности задача эффективного и ответственного управления общественными финансами выходит на первый план. Решение данной задачи должно одновременно обеспечить устойчивость бюджетной системы и позволить инструментам фискальной политики эффективно воздействовать на социально-экономические процессы.

Сдерживать дискреционные решения, ухудшающие состояние государственных финансов, призваны специальные ограничительные механизмы. В теории и международной практике в качестве таких механизмов принято рассматривать бюджетные правила – официально установленные количественные ограничения, накладываемые на определенные параметры бюджетно-налоговой политики: объем государственного долга, бюджетный дефицит, расходы и доходы бюджета. В настоящее время более 120 развитых и развивающихся стран, включая Россию, применяют ту или иную разновидность ограничительного механизма.

Бюджетные правила способны противодействовать дефицитным и проциклическим смещениям («deficit and procyclical biases») бюджетно-налоговой политики. Эти смещения подрывают устойчивость системы государственных финансов и выполнение стабилизационной функции бюджетной политики. Особую значимость имеют правила для стран-экспортеров природных ресурсов, для которых целесообразны специальные меры по конъюнктурной макроэкономической стабилизации и созданию резервов, снижающих зависимость от конъюнктуры мировых рынков.

Начало применения бюджетного правила в России принято отсчитывать с момента образования Стабилизационного фонда в 2004 г., который формировался за счет нефтяных сверхдоходов. Данный механизм, хотя и не назывался изначально «бюджетным правилом», фактически реализовывал его суть, накладывая ограничения на сальдо федерального бюджета. Несмотря на то,

что в последующие годы изначальная конструкция подверглась определенным корректировкам, применяемый механизм сохранял фокус на управлении частью доходов федерального бюджета от добычи и экспорта энергоносителей. Такой фокус во многом обусловлен спецификой отечественной экономики.

Во-первых, волатильные рентные (преимущественно, нефтегазовые) поступления составляют значительную часть доходной части федерального бюджета. Формирование резервов за счет сбережения части рентных поступлений позволяет сбалансировать параметры бюджета вне зависимости от внешней конъюнктуры.

Во-вторых, не только бюджетная система, но экономика России в целом, ориентированная на экспорт сырьевой продукции, чувствительна к колебаниям мировых цен на нее, а также потенциально подвержена «голландской болезни». Частичное купирование негативных эффектов для макроэкономической стабильности возможно посредством механизмов бюджетно-налоговой политики.

В-третьих, значимым фактором представляется также потенциальное сдерживание нежелательных дискреционных решений, направленных на удовлетворение текущих потребностей за счет рентных поступлений без оглядки на их будущее обеспечение при изменении рыночной конъюнктуры.

Как следствие, ключевыми приоритетами бюджетного правила в России являются обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной системы и содействие макроэкономической стабильности, в том числе посредством проведения последовательной бюджетно-налоговой политики. Применение данного механизма призвано сформировать основы для повышения инвестиционной активности и увеличения потенциальных темпов экономического роста.

Однако вопрос о том, насколько бюджетное правило способствует достижению обозначенных целей в России, остается дискуссионным в отечественной научной и экспертной литературе.

За двадцатилетний период 2004–2024 гг. механизм бюджетного правила неоднократно приостанавливался и пересматривался. В общей сложности сменилось шесть конструкций бюджетного правила. Столь частые изменения могут свидетельствовать об искажении сути бюджетного правила, призванного сдерживать дискреционный характер бюджетно-налоговой политики и формировать ожидания экономических агентов в долгосрочной перспективе. Высокая степень неустойчивости конструкции данного механизма в последние годы определяет актуальность исследования целесообразности и результативности применения бюджетного правила.

### **Степень научной разработанности проблемы**

Международный опыт применения формализованных количественных бюджетных правил насчитывает более 40 лет. За это время исследования, посвященные изучению теоретических и практических аспектов механизма бюджетного правила, получили широкое распространение в экономической литературе.

Изучение феномена дискреционной бюджетной политики и целесообразности ее ограничения ввиду возможного негативного влияния на устойчивость государственных финансов и макроэкономическую стабильность предпринималось в работах А. Алесины, Дж. Бьюкенена, Р. Вагнера, Ф. Кидланда, А. Мельцера, Т. Перссона, Э. Прескотта, Л. Свенссона, Г. Табеллини, А. Цукермана.

Различные теоретические и практические аспекты применения бюджетных правил в качестве механизма ограничения дискреционной бюджетной политики отражены в работах таких зарубежных авторов, как О. Бланшар, Е. Бова, Ч. Выплош, Г. Копиц, Р. Оссовский, К. Рогофф, К. Рейнхарт, С. Симански.

Научной разработке проблемы бюджетного правила в России посвящены исследования отечественных авторов. Вопросы целесообразности применения правил бюджетной политики, отдельные практические результаты реализации той или иной конструкции, рекомендации относительно возможности улучшения бюджетного правила рассматривали в своих работах М.Ю. Андреев, Д.Р.

Белоусов, С.Г. Белев, О.В. Буклемишев, Е.Т. Гурвич, А.Н. Дерюгин, А.Н. Комарницкая, А.Л. Кудрин, Р.А. Мусаев, И.В. Прилепский, Д.В. Скрыпник, И.А. Соколов, О.В. Сучкова, Н.С. Шмиголь.

Таким образом, значительное число зарубежных и в меньшей степени отечественных научных работ посвящено вопросам теории и практического применения механизма ограничения бюджетно-налоговой политики. Однако до сих пор остается недостаточно проработанным анализ результативности бюджетного правила в России с точки зрения соответствия его нормативным целям, который позволит сформулировать релевантные направления совершенствования механизма.

**Цель диссертационного исследования** состоит в выявлении и обосновании направлений совершенствования механизма бюджетного правила в России на основе комплексной оценки его результативности в отечественной и международной практике.

Для достижения указанной цели поставлены и решены следующие **задачи**:

1. Систематизировать теоретические основания и подходы к применению механизма бюджетного правила в отечественной и международной практике и оценить его роль в обеспечении сбалансированности федерального бюджета в России.
2. Оценить влияние бюджетного правила на циклические характеристики бюджетно-налоговой политики в России.
3. Оценить воздействие механизма бюджетного правила на динамику и объем бюджетных инвестиций в России.
4. На основе полученных результатов и анализа международного опыта выявить недостатки механизма бюджетного правила в России и определить релевантные направления его совершенствования.

В рамках данной диссертационной работы выдвигается **гипотеза** о том, что использование в России механизма бюджетного правила повысило сбалансированность параметров государственного бюджета и контрциклическую

бюджетно-налоговой политики, не оказывая негативного воздействия на объем бюджетных инвестиций.

### **Объект и предмет исследования**

Объектом исследования является бюджетно-налоговая политика в России.

Предметом исследования является применение механизма бюджетного правила в качестве ограничительного механизма отечественной бюджетно-налоговой политики.

**Научная новизна исследования** состоит в разработке методических подходов к оценке отечественной практики реализации бюджетного правила и обосновании направлений совершенствования механизмов бюджетно-налоговой политики. Научная новизна раскрывается в следующих результатах исследования:

1. Систематизированы теоретические основания и подходы к применению бюджетных правил в отечественной и международной практике, что позволило применить метод контрфактического расчёта к параметрам федерального бюджета России, оценить вклад бюджетного правила и суверенного фонда в обеспечение его сбалансированности, рассчитать значения дефицита федерального бюджета и объёма государственного долга в сценарии отсутствия бюджетного правила, выявить положительный совокупный финансовый эффект формирования суверенного нефтегазового фонда.

2. На основе комбинированного подхода, сочетающего регрессионный и контрфактический анализ бюджетного правила с точки зрения обеспечения контрцикличности непроцентных расходов федерального бюджета, установлена возможность механизма снижать процикличность бюджетной политики в периоды благоприятной экономической конъюнктуры и ограниченность его контрциклической результативности в условиях неблагоприятной конъюнктуры, обусловленной экономическими шоками.

3. Построены контрфактические траектории объёма бюджетных инвестиций в России и государственного долга при условии отсутствия бюджетного правила, что выявило устойчивое отставание фактического уровня бюджетных

инвестиций от альтернативного сценария, превышение контрфактических значений государственного долга над фактическими. Установлено, что полученные результаты лишь частично определяются действием бюджетного правила.

4. Определены ключевые недостатки действующего механизма бюджетного правила – недостаточная гибкость, препятствующая проведению контрциклической политики в периоды спада, и слабость механизмов обеспечения соблюдения. Для их смягчения на основе анализа отечественной практики и международного опыта разработаны и обоснованы направления совершенствования, предполагающие изменение конструкции правила посредством корректировки целевого показателя и внедрения освобождающих оговорок, а также создание независимого бюджетного совета для публичной оценки бюджетно-налоговой политики.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что положения, результаты и выводы диссертации расширяют и развивают научные представления о проблеме устойчивости системы государственных финансов, а также содержат методологические рекомендации по возможным подходам к решению данной проблемы посредством механизмов бюджетной политики, основанной на правилах.

#### **Практическая значимость работы**

Результаты исследования могут быть полезны для государственных органов Российской Федерации при разработке стратегии развития бюджетно-налоговой политики для повышения устойчивости бюджетной системы.

Материалы диссертационной работы также могут применяться в учебном процессе при подготовке учебно-методических материалов и проведении занятий по курсам «Макроэкономика», «Макроэкономическая политика и прогнозирование», «Теория государственных финансов», «Моделирование бюджетной политики».

**Методологическая, теоретическая и информационная базы исследования**

Теоретическую основу исследования составляют работы отечественных и зарубежных исследователей в области теории государственных финансов, теории общественного выбора, теории бюджетной устойчивости, новой институциональной теории, новой кейнсианской экономической теории, новой классической теории.

**Методологическую базу** исследования составляют общенаучные методы – анализ, дедукция, индукция, синтез, абстракция, сравнение, обобщение, классификация и систематизация. В работе используются также статистические и эконометрические методы, в том числе контрфактический (включая метод синтетического контроля), корреляционный и регрессионный анализ. Комплексное применение этих методов обеспечило возможность не только количественно оценить результативность применявшихся конструкций бюджетного правила, но и определить направления его совершенствования с учетом особенностей национальной экономики, приоритетов экономического развития и установок бюджетной политики.

**Информационная база исследования** представляет собой совокупность официальных статистических материалов Федеральной службы государственной статистики (Росстат), Федерального казначейства (Казначейства России), Министерства финансов Российской Федерации, Банка России, Федеральной налоговой службы Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», нормативно-правовых актов России, аналитических и статистических материалов Международного валютного фонда, Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития, а также научных работ отечественных и зарубежных исследователей.

#### **Положения, выносимые на защиту**

1. Применение механизма бюджетного правила и функционирование суверенных фондов способствует повышению сбалансированности бюджета и укреплению его долгосрочной устойчивости. В отсутствие бюджетного правила

государственный долг к концу 2023 г. был бы в 1,6 раза выше фактического уровня. Накопленный к началу 2024 г. совокупный финансовый эффект за счёт сбережения части нефтегазовых поступлений составил 21% ВВП или 23 трлн руб. в ценах 2019 г.

2. В периоды благоприятной конъюнктуры бюджетное правило снижало процикличность непроцентных расходов федерального бюджета, сдерживая их рост за счёт увязки с уровнем нефтегазовых доходов и сбережения конъюнктурной части поступлений. В периоды экономических шоков происходила приостановка действия правила и использование накопленных резервов. Такая асимметрия контрциклической результативности механизма бюджетного правила определяется его конструкцией, ориентированной на улавливание только нефтегазовой конъюнктуры, что указывает на необходимость корректировки механизма бюджетного правила.

3. Оценка динамики бюджетных инвестиций, полученная методом синтетического контроля для сценария отсутствия бюджетного правила, показывает отставание, достигающее 4,5% ВВП в год, фактического уровня бюджетных инвестиций от синтетически рассчитанной траектории в 2004–2019 гг. При этом контрфактические значения государственного долга значительно превышают фактические. Перераспределение бюджетных ресурсов в ущерб капитальным расходам и сохранение сдержанных темпов роста государственного долга в периоды приостановки действия бюджетного правила отражает устойчивые приоритеты, характерные для отечественной бюджетно-налоговой политики.

4. Совершенствование механизма бюджетного правила в России целесообразно осуществлять в направлениях повышения его гибкости и усиления механизмов обеспечения соблюдения. Повышение гибкости механизма без ослабления дисциплинирующей роли возможно за счет законодательного закрепления освобождающих оговорок, пересмотра целевого количественного показателя с учетом необходимости защиты бюджетных инвестиций и ограничения наращивания государственного долга, а также перехода к расчету

структурных параметров бюджета на основе циклической корректировки как нефтегазовых, так и ненефтегазовых поступлений. Усиление обеспечения соблюдения ограничительного механизма целесообразно за счет создания бюджетного совета, наделенного функциями публичного и независимого анализа и мониторинга соблюдения правила.

### **Степень достоверности и апробация результатов исследования**

Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается последовательным применением как общенаучных методов (анализ, дедукция, индукция, синтез, абстракция, сравнение, обобщение, классификация и систематизация), так и экономико-статистических методов для анализа информации, полученной из официальных источников, с опорой на опубликованные ранее результаты научных исследований отечественных и зарубежных ученых. Достоверность результатов также подтверждается их представлением на международных и российских научных конференциях и публикацией в рецензируемых научных журналах.

Результаты исследования были представлены на следующих научных конференциях: 1) Международная ежегодная научная конференция «Ломоносовские чтения. Секция экономических наук» (МГУ им. М.В. Ломоносова, 11 апреля 2025 г.); 2) XXV Ясинская (Апрельская) международная научная конференция (НИУ ВШЭ, 16 апреля 2025 г.); 3) V Российский экономический конгресс (15 сентября 2023 г.); 4) Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2025» (МГУ им. М.В. Ломоносова, 18 апреля 2025 г.); 5) Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2024» (МГУ им. М.В. Ломоносова, 13 апреля 2024 г.); 6) Юбилейная научная конференция «Трансформация российской экономики в новых условиях. К 95-летию Института экономики Российской академии наук» (Институт экономики РАН, 25 июня 2025 г.); 7) Всероссийская конференция молодых ученых «Экономическая теория: встреча с реальностью. Проблемы устойчивого развития: вызовы для России и мира» (Институт экономики РАН, 25 октября 2024 г.); 8) Всероссийская

конференция молодых ученых «Экономическая теория: встреча с реальностью. Экономика в меняющемся мире» (Москва, Институт экономики РАН, 25 октября 2023 г.); 9) IX Всероссийская научная студенческая конференция (НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 23 апреля 2025 г.).

Материалы исследования используются на кафедре макроэкономической политики и стратегического управления ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова» в преподавании учебных дисциплин «Макроэкономическая политика и прогнозирование», «Теория государственных финансов».

По теме исследования опубликованы (лично и в соавторстве) 5 статей (общий объем – 5,41 п.л., личный вклад автора – 4,04 п.л.) в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ имени М. В. Ломоносова по специальности 5.2.4 «Финансы».

#### **Соответствие исследования научной специальности**

Диссертационное исследование соответствует научной специальности 5.2.4. «Финансы». Направление исследования – 9. Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс. Бюджетная политика. Инициативное бюджетирование; 11. Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов.

#### **Структура и объем диссертации**

Поставленные цель и задачи определяют структуру работы, состоящей из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 186 наименований, и 4 приложений. Текст диссертации изложен на 180 страницах, содержит 9 таблиц, 29 рисунков.

В первой главе исследования проводится теоретический анализ механизма бюджетного правила, рассматриваются экономические предпосылки и последствия дискреционной бюджетно-налоговой политики, а также обосновывается необходимость ее ограничения. Особое внимание уделяется механизму бюджетных правил, их роли в обеспечении бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности.

Во второй главе изучается международный опыт применения бюджетных правил, анализируются причины их распространения, основные разновидности и результаты применения. Выявляются факторы, влияющие на результативность бюджетных ограничений, а также современные тенденции их развития, включая адаптацию к кризисным условиям.

В третьей главе исследуется специфика применения бюджетного правила в России. Оценивается его нормативная роль в бюджетно-налоговой политике, способность обеспечивать контрцикличность и влияние на ключевые бюджетные показатели (дефицит бюджета, государственный долг и бюджетные инвестиции). Выявляются недостатки действующего механизма и обосновываются направления его совершенствования, включая меры по повышению гибкости и обеспечению соблюдения.

В заключении сформулированы выводы и ключевые результаты работы.

# Глава 1. Теоретические основания применения механизма бюджетного правила

## 1.1. Экономические факторы и последствия дискреционной бюджетно-налоговой политики

Государственный бюджет представляет собой основной механизм, позволяющий планировать и распределять финансовые ресурсы для обеспечения потребностей государства, среди которых функционирование государственных учреждений, реализация программ социально-экономического развития, создание дорожной и транспортной инфраструктуры, обеспечение национальной обороны. При этом конкретные параметры государственного бюджета определяются бюджетно-налоговой политикой, проводимой в соответствии с определенными принципами, приоритетами и подходами к управлению финансовыми ресурсами. Ввиду этого бюджетно-налоговая политика является важным элементом системы государственного управления экономическими и социальными процессами, устройство которой в значительной степени определяется выбором подхода к принятию решений.

В качестве принципиально различных подходов выделяют непоследовательную или дискреционную макроэкономическую политику «свободы действий» («discretionary policy»), а также последовательную или недискреционную макроэкономическую политику «по правилам» («non-discretionary policy») [Агапова, Серегина, 2004, с. 262]. Их основное отличие состоит в предоставляемой фискальным и монетарным властям степени свободы и количестве накладываемых обязательств при реализации мер экономической политики.

Принципы дискреционной экономической политики во многом основаны на кейнсианской теории<sup>1</sup>, предполагающей активное вмешательство государства

---

<sup>1</sup> При этом следует отметить, что несмотря на некоторую схожесть понятий, принято различать классификации экономической политики по критерию степени государственного вмешательства и по дискреционному или недискреционному способу ее реализации. Активистская политика, характерная для кейнсианского подхода, предполагает целенаправленное макроэкономическое регулирование, тогда как политика, свойственная неоклассической и монетаристской традициям, больше опирается на принципы рыночного саморегулирования.

в экономические процессы в целях их стабилизации [Taylor, 2011, p. 2]. Как следствие, проводники экономической политики обладают относительно широкой свободой реагирования на изменения экономической ситуации. Основываясь на собственном понимании экономической ситуации и необходимых мерах по ее улучшению, фискальные власти могут пересматривать налоговые ставки, объемы и направление бюджетных расходов, уровень дефицита государственного бюджета. В свою очередь, монетарные власти произвольно принимают решения по ключевой ставке, проведению валютных интервенций, покупке или продаже финансовых активов.

Ключевая идея недискреционного подхода состоит в том, что проводники экономической политики принимают решения на основе заранее установленных правил и принципов, призванных ограничить свободу их действий («rule-based policy»). Такие правила зачастую предполагают достижение целевых значений количественных показателей (например, в рамках монетарной политики – темп роста денежной массы), а также применение автоматических стабилизаторов – встроенных механизмов, корректно реагирующих на изменение экономической ситуации (например, пособия по безработице).

Стремясь отойти от чисто количественного понимания накладываемых ограничений, Дж. Тейлор предлагает понятие систематической политики («systematic policy»), чтобы подчеркнуть ее принципиальный характер, обеспечивающий предсказуемость, прозрачность и последовательность принимаемых решений [Taylor, 1993, p. 199]. В своей крайней форме последовательная политика может сводиться к техническому или пассивному выполнению регулятором определенных предписаний и алгоритмов в соответствии с тем или иным оптимизирующим принципом.

### ***Недостатки дискреционного подхода***

Дискреционное государственное вмешательство может не приводить к желаемым результатам и даже снижать общественное благосостояние ввиду

---

Активное вмешательство государства может принимать дискреционную форму ввиду некоторых преимуществ данного подхода – гибкость и возможность быстрого реагирования на изменения текущей экономической ситуации.

влияния экономических и политических факторов [Мэнкью, 1994, с. 487]. В силу этого целесообразность дискреции в монетарной сфере была поставлена под сомнение еще в 1930-е гг.: согласно идее Саймонса, денежно-кредитная политика должна была сводиться исключительно к регулированию количества денег на основании специальных правил, а остальные вопросы должны быть отданы рыночным силам [Simons, 1936, p. 30].

В свою очередь, основываясь на работе Саймонса, М. Фридман аргументировал неэффективность дискреционной политики, во-первых, наличием временных лагов – «лаг наблюдения», «лаг принятия решения» и «лаг воздействия». Именно запаздывающий характер принимаемых мер определяет неэффективность активной экономической политики, которая может усугубить, а не сгладить циклические колебания. Во-вторых, Фридман также подчеркивал проблему несовершенства информации и ограниченной рациональности политиков, которые не могут точно предвидеть последствия своих решений. Государственное вмешательство, по его мнению, часто основывается на устаревших или неполных данных, что увеличивает риск ошибочных решений [Friedman, 1948].

Весомые аргументы, указывающие на существенные недостатки дискреционной политики, впервые были представлены в работе Ф. Кидланда и Э. Прескотта [Kydland, Prescott, 1977]: такая политика приводит к неоптимальным результатам из-за явления временной несогласованности («time-inconsistency»). Данная концепция описывает ситуацию, когда оптимальный план действий, разработанный в настоящем времени с учетом долгосрочных целей, становится неоптимальным в ходе его реализации ввиду влияния краткосрочных стимулов. По мнению авторов, лица, проводящие экономическую политику, не учитывают влияние принимаемых мер на текущие решения экономических агентов через механизм рациональных ожиданий. Ожидания позволяют агентам предвосхищать стремление политиков к тактической оптимизации и заранее приспособляться [Kydland, Prescott, 1977, p. 481]. Результатом дискреционного

вмешательства становится неспособность достичь изначальных целей экономической политики и смещение в худшее равновесие.

Авторы демонстрируют это явление в контексте монетарной политики через проблему инфляционного смещения. Заявляя о приверженности низкой инфляции, денежные власти могут тяготеть к применению неожиданных экспансионистских мер для краткосрочного стимулирования экономического роста. Однако рациональные экономические агенты, понимая эти стимулы, учитывают их в своих инфляционных ожиданиях, что приводит к более высокой равновесной инфляции без соответствующего увеличения выпуска [Kydland, Prescott, 1977, p. 475].

Авторы приходят к выводу, что лучшим решением является отказ от дестабилизирующего дискреционного вмешательства в пользу реализации основанной на правилах политики. Они утверждают, что правила обеспечивают лучший результат за счет обеспечения доверия, предоставляя обществу уверенность в неизменности условий функционирования экономики [Kydland, Prescott, 1977, p. 487].

В результате непоследовательной экономической политики изначально сформулированные цели не достигаются и равновесие смещается в худшую сторону. Если для денежно-кредитной политики это выражается в виде инфляционного смещения («inflationary bias»), т. е. превышения оптимального для общества уровня инфляции, то бюджетно-налоговая политика смещается в сторону дефицита и процикличности [Wyplosz, 2013]. Помимо экономических причин, возникновение таких смещений имеет под собой также политическое основание – особенно в сфере бюджетно-налоговой политики.

#### ***Факторы неоптимального смещения бюджетной политики***

*Смещением к дефициту («deficit bias»)* называется склонность государственных структур и отдельных лиц, определяющих бюджетную политику, к расширению дефицита государственного бюджета сверх оптимального значения. Такая ситуация впоследствии приводит к накоплению

избыточного уровня государственного долга [Krogstrup, Wyplosz, 2009]. Исследователи приводят несколько объяснений данного явления.

Следуя теории политического делового цикла, У. Нордхаус утверждает, что отдельные политики и целые политические партии могут манипулировать параметрами бюджетно-налоговой политики в целях стимулирования экономики для получения дополнительных голосов на выборах, увеличивая тем самым шансы на переизбрание [Nordhaus, 1975]. В данной теоретической рамке лица, принимающие решения, могут увеличивать расходы или снижать налоги перед выборами, чтобы повысить свою популярность, игнорируя вред для долгосрочной бюджетной устойчивости.

Схожее объяснение хронического дефицита бюджета предлагают Дж. Бьюкенен и Р. Вагнер в рамках теории общественного выбора. Избиратели склонны поддерживать рост государственных расходов и выступать при этом против соответствующего повышения налогов. Такие предпочтения в свою очередь создают соответствующие стимулы для избираемых политиков [Buchanan, Wagner, 1977]. Хотя после выборов может последовать укрепление сбалансированности, данная практика оказывает долгосрочное негативное влияние на состояние государственных финансов.

Такая неблагоприятная и непоследовательная политика может являться следствием «*близорукости*» правительств («*governments' shortsightedness (myopia)*») – предпочтение текущих выгод при игнорировании негативных последствий в долгосрочной перспективе [Debrun et al., 2008, p. 302]. Проблема нехватки бюджетной дисциплины определяется более коротким горизонтом планирования у избираемых политиков.

Как следствие, решения о расходах принимаются с учетом краткосрочных выгод, тогда как долгосрочные обязательства и последствия уходят на второй план и перекладываются на будущие поколения. А. Цукерман и А. Мельцер, обращаясь к феномену динамической непоследовательности в рамках бюджетно-налоговой политики, продемонстрировали, что правительство, обладающее

большей информацией, чем общественность, будет в большей степени заботиться о собственном переизбрании [Cukierman, Meltzer, 1986].

В работе Т. Перссона и Л. Свенссона демонстрируется устойчивость дефицита бюджета и нарастания государственного долга при чередовании правительств [Persson, Svensson, 1989]. Так, при наличии сменяемости и выборном характере у правительств нет стимулов заботиться о состоянии общественных финансов для своих потенциальных преемников, при этом они даже могут стратегически способствовать ухудшению финансового положения страны в целях ограничения свободы выбора у политических конкурентов. Более консервативное в отношении бюджетных расходов правительство может ожидать от своих преемников увеличения государственных расходов, что будет лишать его мотивации сдерживать наращивание государственного долга в текущем периоде [Persson, Svensson, 1989, p. 341]. Как показывают результаты другого исследования, политики могут стратегически накапливать государственный долг в целях ограничения свободы действия своих преемников [Alesina, Tabellini, 1990].

Смещение к дефициту также может быть следствием *проблемы общего доступа*<sup>2</sup> («*common-pool problem*»), возникающей по причине участия в распределении государственного бюджета сразу нескольких групп стейкхолдеров (органы исполнительной власти, политические партии и т. д.), каждая из которых стремится к реализации собственных целей за счет средств бюджета – «расширение бюро», удовлетворение запросов избирателей и лоббируемых компаний [Von Hagen, Harden, 1995; Velasco, 1999]. В пользу данного теоретического объяснения дефицитного смещения свидетельствуют выводы нескольких исследований, полученные на основе анализа эмпирических данных [Poterba, 1994; Perotti, Kontopoulos, 2002].

В работе Г. Табеллини и А. Алесины предполагается, что смещение к бюджетному дефициту и накоплению государственного долга выше оптимального уровня может быть следствием противостояния диаметрально

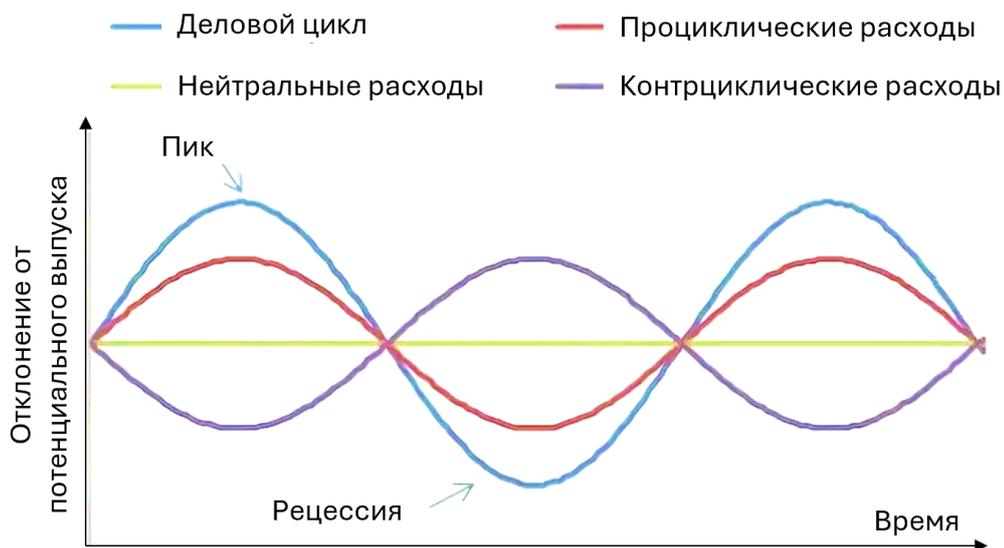
---

<sup>2</sup> Также известной как «трагедия общин»

противоположных политических партий [Tabellini, Alesina, 1990]. В таких условиях удовлетворение наибольшего количества избирателей, имеющих различные предпочтения относительно структуры государственных расходов, будет возможно только за счет бюджетного дефицита.

В свою очередь, хронический дефицит бюджета может приводить не только к расстройству государственных финансов, но и к дестабилизации макроэкономических условий из-за склонности фискальных властей к проведению проциклической бюджетной политики («*procyclical bias*»).

Процикличность бюджетной политики характеризуется изменением доходов и расходов государственного бюджета в соответствии с фазой экономического цикла. Для нее характерно наращивание государственных расходов, снижение налогов, расширение дефицита бюджета во время экономического подъема и, напротив, сокращение расходов и бюджетного дефицита, повышение налоговой нагрузки во время спада (см. **Рисунок 1**).



**Рисунок 1 – Возможные варианты соотношения бюджетной политики и фаз экономического цикла**

*Источник:* составлено автором.

Возникновение проциклического смещения может быть вызвано факторами различной природы. С одной стороны, в условиях спада экономики может происходить сокращение расходов бюджета ввиду ужесточения бюджетных ограничений – снижения доходных поступлений и возникновения

трудностей с долговым финансированием [Gavin, Perotti, 1997]. С другой стороны, причины неспособности государств проводить контрциклическую политику в хорошие годы и формировать сбережения на случай кризиса лежат преимущественно в политической плоскости.

В качестве механизма возникновения проциклического смещения бюджетной политики исследователи рассматривают *проблему «принципал-агент»* [Alesina et al., 2008, p. 1033]. В рамках данной концепции предполагается, что избиратели стремятся избежать нецелевого расходования бюджета коррумпированным правительством. Ввиду этого на фоне экономического бума и увеличения бюджетных доходов граждане будут требовать соответствующего наращивания государственных расходов, чтобы ограничить возможности правительства присвоить себе дополнительные поступления [Alesina et al., 2008, p. 1008].

Проциклическость бюджетной политики также может быть вызвана представленной выше проблемой доступа, которая усиливается в условиях экономического подъема [Eslava, 2006]. Результатом борьбы заинтересованных групп за бюджетные ресурсы становится рост государственных расходов, превышающий конъюнктурный рост доходов, что приводит к возникновению дефицита бюджета даже в хорошие годы. Данное явление в экономической теории получило название *«эффект прожорливости»* (*«voracity effect»*) [Tornell, Lane, 1999].

Таким образом, наличие дискреционной компоненты при проведении бюджетно-налоговой политики позволяет политическому руководству гибко реагировать на экономические вызовы и корректировать реализуемые меры. Разумная дискреционная политика характеризуется своевременностью и соразмерностью принимаемых решений. Так, при наступлении экономического спада правительство может увеличить государственные расходы или временно снизить налоговые ставки для стимулирования деловой активности.

Однако широкая свобода полномочий может, напротив, служить фактором ухудшения состояния государственных финансов и экономики в целом. Как было

продемонстрировано выше, в рамках бюджетной политики решения могут приниматься не из соображений экономической целесообразности, а под влиянием политических мотивов. В качестве ключевого фактора можно выделить политическую конкуренцию как за голоса избирателей, так и за бюджетные ресурсы. Механизм политического бизнес-цикла, определяемого периодом проведения выборов, обеспечивает систематический характер данной тенденции. Долгосрочные издержки такой политики проявляются в виде значительных отклонений бюджетного дефицита и государственного долга от оптимальных значений и, как следствие, неэффективного выполнения функций бюджетной политики.

Следовательно, для обеспечения эффективного функционирования бюджетной политики, сохранения ее долгосрочной устойчивости и стабилизирующего характера, необходимо препятствовать проявлению нежелательной дискреции. Далее мы конкретизируем цели ее ограничения, а также определим механизмы корректировки нежелательных политических мотивов лиц, принимающих решения.

## **1.2. Механизмы и цели ограничения дискреционной бюджетно-налоговой политики<sup>3</sup>**

В рамках теории государственных финансов Р. Масгрейв и П. Масгрейв выделили три основные функции бюджетной политики [Масгрейв, Масгрейв, 2009].

Во-первых, бюджетная политика реализует распределительную (аллокативную) функцию, выражающуюся в обеспечении населения общественными благами, с созданием которых частный сектор не способен эффективно справиться.

Во-вторых, посредством бюджетного механизма (преимущественно, налоговая и трансфертная политики) осуществляется перераспределительная

---

<sup>3</sup> В данном разделе использованы материалы, опубликованные в статье «Подходы к определению режимов взаимодействия бюджетно-налоговой политики и денежно-кредитной политик» [Аблаев, 2025].

функция государства – регулирование распределения доходов и богатства населения в соответствии с представлениями общества о справедливости.

В-третьих, в рамках выполнения стабилизационной функции бюджетной политики происходит воздействие на совокупный спрос и уровень экономической активности. Реализация данной функции предполагает смягчение циклических колебаний экономики и возвращения ее к равновесному состоянию.

Каждая из представленных функций направлена на реализацию приоритетов государственной политики, среди которых повышение экономического потенциала страны, обеспечение равномерного роста благосостояния всех граждан и территориального развития, а также поддержание макроэкономической стабильности и финансовой устойчивости. Однако при их реализации могут обнаружиться значительные противоречия, что требует поиска оптимального баланса.

Как было отмечено, проведению сбалансированной бюджетно-налоговой политики могут препятствовать различные факторы политической и экономической природы. Наличие искаженных политических мотивов и непоследовательная реализация мер бюджетно-налоговой политики могут приводить к снижению устойчивости бюджетной системы и оказывать дестабилизирующее воздействие на макроэкономические показатели [Wyplosz, 2013].

Следует отметить консенсус среди исследователей-экономистов относительно необходимости ограничения нежелательных дискреционных решений посредством корректировки стимулов фискальных властей. В качестве основного приоритета указывается повышение бюджетной дисциплины («fiscal discipline») [Kumar, Ter-Minassian, 2007]. Ее соблюдение означает выбор властями таких параметров бюджетно-налоговой политики, при которых осуществление распределительной, перераспределительной и стабилизационной функций обеспечивает устойчивый экономический рост [Kumar, Ter-Minassian, 2007, p.2]. Наличие бюджетной дисциплины рассматривается в качестве

ключевого критерия разумной бюджетно-налоговой политики («sound fiscal policy») [Kumar, Ter-Minassian, 2007, p.6].

На данный момент для обозначения хорошей практики управления государственными финансами широкое распространение получили эпитеты «ответственная», «разумная», «надлежащая», «сбалансированная», которые можно рассматривать в качестве синонимов. Такая бюджетная политика нацелена на реализацию приоритетов социально-экономического развития при обеспечении устойчивого и сбалансированного управления государственными финансами [Heller, 2002].

И. Д. Раковский также указывает на ключевую цель надлежащей бюджетной политики – обеспечение устойчивости бюджета и экономического развития. Основываясь на принципах реализации надлежащего управления общественными финансами в рамках концепции «Good Budgetary Governance», в качестве основных принципов данной практики автор указывает поддержание средне- и долгосрочной устойчивости общественных финансов, а также достижение стратегических приоритетов государства.

Устойчивость общественных финансов в среднесрочной перспективе предполагает, что бюджетная политика реализуется в соответствии с фазами экономического цикла и оказывает стабилизационное воздействие [Раковский, 2022, с. 180]. В свою очередь, долгосрочная устойчивость предполагает, что проводимая бюджетная политика учитывает необходимость выполнения всех принятых и планируемых к принятию государством обязательств [Раковский, 2022, с. 182].

Следовательно, ограничение дискреционной бюджетно-налоговой политики должно быть нацелено, во-первых, на обеспечение долгосрочной устойчивости системы государственных финансов, а, во-вторых, на содействие макроэкономической стабильности [Kumar, Ter-Minassian, 2007, p.10; Bénassy-Quéré et al., 2010, p. 111; Badinger, 2009, p. 829]. Далее мы более подробно рассмотрим отдельные аспекты указанных целей и задачи, непосредственно решаемые для их достижения.

### *Долгосрочная бюджетная устойчивость*

В классическом представлении долгосрочная устойчивость государственных финансов или бюджетная устойчивость («fiscal sustainability») характеризует возможность фискальных властей проводить текущую бюджетно-налоговую политику на долгосрочной основе, сохраняя при этом свою платежеспособность, то есть обладать достаточным количеством ресурсов для выполнения, прежде всего, долговых обязательств в будущем [Dinh, 1999, p. 10; Burnside, 2005, p. 11; Горюнов и др., 2015; Раковский, 2022]. В случае если поддержание параметров проводимой бюджетной политики приводит к риску неплатежеспособности на прогнозируемом горизонте, такая политика характеризуется как неустойчивая.

С точки зрения экономической теории повышение риска потери платежеспособности и, следовательно, возникновение бюджетной неустойчивости происходит в случае несоблюдения межвременного бюджетного ограничения государства («intertemporal budget constraint»).

Согласно условиям данного ограничения, для сохранения устойчивости объем государственного долга в каждый момент времени не должен превышать приведенную стоимость будущих первичных профицитов<sup>4</sup> государственного бюджета, что может быть представлено в виде следующего уравнения (1) [Горюнов и др., 2015].

$$B_{t-1} = \sum_{s=0}^{\infty} \frac{T_{t+s} - G_{t+s}}{(1+r)^{s+1}}, \quad (1)$$

где  $B_{t-1}$  – уровень долга в предыдущем периоде;  $T_{t+s}$  – бюджетные доходы будущих периодов;  $G_{t+s}$  – первичные бюджетные расходы будущих периодов;  $(1+r)^{s+1}$  – будущие начисленные проценты по госдолгу<sup>5</sup>.

При этом стабилизация уровня государственного долга относительно ВВП возможна при условии поддержания определенного уровня первичного баланса

<sup>4</sup> Первичный баланс бюджета определяется как разница между доходами и непроцентными (первичными) расходами государственного бюджета.

<sup>5</sup> Предполагается, что все переменные исчисляются в реальном выражении.

бюджета, отражающего соотношение реальной процентной ставки ( $r$ ) и темпов прироста экономики ( $g$ ) (2).

$$T_t - G_t = (r - g)B_{t-1} \quad (2)$$

На основании соответствия представленным ограничениям можно сделать выводы об устойчивости состояния государственных финансов и характере проводимой бюджетно-налоговой политики.

Так, важным показателем бюджетной устойчивости является бюджетный разрыв («fiscal gap»), который демонстрирует разницу между текущей приведенной стоимостью будущих первичных расходов бюджета и доходов с учетом начального уровня государственного долга. Таким образом, данный индикатор позволяет оценить степень сбалансированности государственных финансов и определить риски неплатежеспособности.

Методология расчета бюджетного разрыва предполагает построение долгосрочных прогнозов бюджетных доходов и расходов с учетом макроэкономических, демографических и других структурных факторов. Оценка бюджетного разрыва позволяет понять степень необходимой корректировки первичного баланса для выполнения межвременного бюджетного ограничения.

Тем не менее следует учитывать, что ограничения показателя бюджетного разрыва связаны со сложностью построения долгосрочных прогнозов и чувствительностью их параметров к используемым предпосылкам. Учитывая это, получить иную, возможно более достоверную характеристику бюджетной устойчивости можно на основании анализа предыдущей динамики бюджетных параметров. Как было отмечено, устойчивая бюджетная политика должна стремиться к обеспечению устойчивости государственного долга за счет соблюдения межвременного бюджетного ограничения. Наличие или отсутствие такого поведения может быть оценено на основании функции фискальной реакции, представленной в работе [Bohn, 1998]. Неустойчивая фискальная политика, напротив, предполагает отсутствие роста первичного баланса бюджета в ответ на рост государственного долга.

Следует отметить наличие относительно современной тенденции среди исследователей по расширению понятия бюджетной устойчивости и отхода от сосредоточения исключительно на способности выполнять долговые обязательства.

Так, в своей работе А. А. Михайлова и Е. Н. Тимушев стремятся разделить понятия долговой устойчивости и бюджетной устойчивости (**Таблица 1**). Авторы определяют долговую устойчивость как характеристику возможности своевременного и полного исполнения долговых обязательств в настоящее время без риска отказа от исполнения в последующих периодах. В свою очередь, бюджетная устойчивость означает такое финансовое состояние публично-правового образования, когда реализация его целей в настоящее время не ставит под сомнение достижение целей в будущем [Михайлова, Тимушев, 2020, с. 575]. Другими словами, в понимании авторов в рамках бюджетной устойчивости характеристика платежеспособности фискальных властей расширяется на весь перечень обязательств – как долговых, так и расходных.

**Таблица 1 – Различия между бюджетной и долговой устойчивостью.**

Критерий различия	Долговая устойчивость	Бюджетная устойчивость
Критерий наличия устойчивости	Своевременное и полное исполнение долговых обязательств в настоящее время без риска отказа от исполнения в последующих периодах	Финансовое обеспечение реализации целей публично-правового образования в настоящем без ущерба достижению целей в будущем
Инструменты обеспечения	Наличие и эффективность элементов контрциклической бюджетной политики – бюджетных правил, резервных фондов	Строение институтов (правил, норм) бюджетной политики – элементов налогообложения, распределения полномочий по уровням системы, правил выделения межбюджетных трансфертов
Основной параметр бюджета	Баланс доходов и расходов	Доходы, расходы, структура и баланс между ними

*Источник:* составлено автором по [Михайлова, Тимушев, 2020].

По мнению авторов, при анализе бюджетной устойчивости в дополнение к индикаторам долга целесообразно учитывать другие характеристики основных

бюджетных параметров – структуру налоговых доходов, структуру и воздействие расходов на макроэкономические показатели, а также сбалансированность как государственного бюджета в целом, так и бюджетов различных уровней бюджетной системы (вертикальная и горизонтальная сбалансированность).

Так, авторы предлагают индекс бюджетной устойчивости, который помимо критериев долговой устойчивости включает также показатели, учитывающие устойчивость налоговых доходов и различные институциональные компоненты устойчивости (например, эффективность госуправления и размер теневого сектора) [Михайлова, Тимушев, 2020, с. 584].

Расширяя требования бюджетной устойчивости, исследователи также включают в них проведение такой бюджетной политики государства, в рамках которой достигаются краткосрочные контрциклические цели без ущерба процессам экономического роста и благосостоянию домашних хозяйств [Сучкова, 2024, с. 13]. Другими словами, устойчивая бюджетная политика должна одновременно выполнять стабилизирующую функцию и ориентироваться на сохранение долгосрочного экономического роста и благосостояние населения.

Хотя бюджетная устойчивость не может быть сведена лишь к долговому аспекту, исследователи признают его исключительную важность [Михайлова, Тимушев, 2020, с. 577]. Полноценное обеспечение бюджетной устойчивости возможно лишь при отсутствии долговых угроз, от чего зависит, в том числе, выполнение стабилизационной функции. Так, А. Ауэрбах отмечает, что накопление государственного долга в результате стойкой дефицитности бюджета приводит к несправедливому перекладыванию долгового бремени на будущие поколения и угрожает экономическому росту из-за вытеснения частных инвестиций и необходимости увеличения налогов в будущем [Auerbach, 2009, p. 472].

В качестве компромисса представляется уместным предложенное авторами разделение бюджетной устойчивости на краткосрочную и долгосрочную [Михайлова, Тимушев, 2020, с. 575]. Краткосрочная бюджетная устойчивость

характеризует возможность функционирования системы государственных финансов даже под влиянием негативных шоков. При этом долгосрочная бюджетная устойчивость характеризует степень сбалансированности развития системы доходов и расходов государства.

Как отмечают авторы работы [Кудрин и др., 2023, с. 6], ограничение дискреционной бюджетно-налоговой политики нацелено именно на обеспечение долгосрочной сбалансированности государственных финансов – как одного из аспектов бюджетной устойчивости. Следовательно, такие ограничения могут распространяться на основные параметры государственного бюджета, при определении которых неразумные дискреционные решения могут привести к дисбалансам, снижая бюджетную устойчивость. В качестве таких параметров рассматривают показатели уровня государственного долга, бюджетного дефицита, расходов и доходов.

Таким образом, в качестве ключевого критерия непосредственно долгосрочной бюджетной устойчивости представляется способность проводить текущую бюджетно-налоговую политику на долгосрочной основе, что предполагает выполнение в полном объеме расходных и долговых обязательств.

Ввиду этого для цели и задач данного диссертационного исследования под долгосрочной бюджетной устойчивостью преимущественно будет пониматься характеристика соответствия между бюджетными доходами и расходами, которая определяет траекторию накопленных финансовых резервов, сальдо государственного бюджета и, соответственно, состояние долговой устойчивости. В свою очередь, под устойчивой бюджетной политикой понимаются меры и решения фискальных властей, нацеленные на обеспечение долгосрочной бюджетной устойчивости.

### ***Макроэкономическая стабильность***

Понятие макроэкономической стабильности характеризует национальную экономику с точки зрения приближенности к своему равновесному состоянию. Такому состоянию свойственно устойчивое функционирование всех экономических механизмов, сбалансированность основных

макроэкономических пропорций и устойчивость к внешним и внутренним шокам. Ключевым показателем макроэкономической стабильности служит низкая волатильность основных макроэкономических показателей, среди которых темпы роста реального ВВП, уровень инфляции, обменный курс национальной валюты и состояние платежного баланса.

В свою очередь, обеспечение макроэкономической стабильности является ключевым условием устойчивого экономического роста [Fatas, Mihov, 2008]. Так, распространенной в научной литературе точкой зрения является утверждение о негативном влиянии волатильности выпуска на долгосрочный экономический рост [Hnatkowska, Loayza, 2004, p. 19; Perry, 2008; Badinger, 2009, p. 829]. В свою очередь, М. Фридман и другие исследователи утверждали, что волатильность инфляции также негативно воздействует на экономический рост [Badinger, 2009, p. 829].

Ввиду того, что дискреционная бюджетная политика может усиливать волатильность макроэкономических показателей, одной из основных целей является сдерживание принятия дестабилизирующих решений [Fatas, Mihov, 2003, p. 1420; Badinger, 2009, p. 843].

Можно выделить два возможных канала такого дестабилизирующего воздействия: во-первых, непосредственное воздействие на макроэкономические показатели, и, во-вторых, опосредованное влияние параметров государственного бюджета на решения денежно-кредитной политики.

Дестабилизация макроэкономической ситуации может быть результатом реализации проциклической бюджетно-налоговой политики [Balassone, Kumar, 2007, p. 29]. Как было отмечено, дискреционная бюджетно-налоговая политика зачастую обладает проциклическими свойствами, т. е. изменение параметров государственного бюджета происходит в соответствии с фазой экономического цикла. Другими словами, проциклическая бюджетная политика в условиях экономического подъема дополнительно стимулирует совокупный спрос, и, наоборот, подавляет его в условиях экономического спада или кризиса, усугубляя экономические трудности.

Результаты множества эмпирических исследований подтверждают, проциклический характер параметров государственного бюджета в период экономического роста может привести к перегреву экономики и росту инфляции, в то же время, в период спада сокращение государственных расходов может углубить рецессию, увеличивая безработицу и снижая совокупное потребление [Gavin et al., 1996; Hnatkovska, Loayza, 2004; Husain et al., 2008; Fatas, Mihov, 2008].

Особенно чувствительны к проблеме проциклической бюджетной политики страны, богатые природными ресурсами, где сильная волатильность цен на сырьевые товары определяет неравномерность поступления бюджетных доходов [Ossowski, Halland, 2016, p. 7]. Дестабилизирующая роль проциклической бюджетной политики в таких странах может проявляться в случае наложения экономического цикла и конъюнктуры на сырьевых рынках – в периоды глобального экономического спада спрос на сырьевые ресурсы падает, что ведет к снижению их цен и уменьшению бюджетных доходов стран-экспортеров, вынуждая их сокращать расходы. Такое совпадение экономического спада и неблагоприятной конъюнктуры на мировых рынках может значительно углубить экономический кризис в стране-экспортере ресурсов.

Одной из основных задач бюджетно-налоговой политики и управления государственными финансами в странах, богатых природными ресурсами, является обеспечение контрциклическости за счет формирования сбережений, что позволяет снизить зависимость национальной экономики от сырьевых доходов и защищает от «голландской болезни»<sup>6</sup> [Ossowski, Halland, 2016, p. 55; Mihalyi, Fernández, 2018, p. 3].

Таким образом, в рамках достижения цели по обеспечению макроэкономической стабильности должны решаться задачи по минимизации волатильности основных макроэкономических показателей. Осуществление стабилизационной функции бюджетной политики возможно при проведении

---

<sup>6</sup> «Голландская болезнь» проявляется в увеличении заработной платы, росте цен и укреплении обменного курса на фоне притока сырьевых доходов, что сдерживает рост несырьевых секторов экономики и нормальное экономическое развитие

контрциклической бюджетной политики, нацеленной на сглаживание экономических колебаний [Perry, 2008].

С другой стороны, бюджетно-налоговая политика может оказывать опосредованное влияние на эффективность проводимой денежно-кредитной политики в рамках стабилизации экономической ситуации и в частности – достижения ценовой стабильности.

Т. Сарджент и Н. Уоллес были первыми, кто продемонстрировал, как решения фискальных властей могут препятствовать монетарным властям достичь цели по стабилизации уровня цен [Sargent, Wallace, 1981]. В центре своей теории они поместили предпосылку о том, что центральный банк не желает допустить дефолта по суверенному долгу. В результате возможна ситуация, обратная монетарному доминированию, – фискальное доминирование. В рамках такого режима фискальные власти по тем или иным причинам действуют без оглядки на обеспечение устойчивости государственных финансов, наращивая государственный долг. В это же время монетарные власти вынуждены учитывать риски бюджетной устойчивости. Как следствие, фискальное доминирование приводит к тому, что центральный банк при определении траектории ключевой ставки может в целях предотвращения долгового кризиса отклониться от собственной цели по стабилизации уровня цен. В пределе одних лишь средств денежно-кредитной политики становится недостаточно для достижения целевого уровня инфляции, которое требует изменения параметров бюджетно-налоговой политики.

В своей работе Э. Липер на основании наличия или отсутствия цели по обеспечению устойчивости государственного долга выделяет пассивный и активный режимы монетарной и фискальной политик [Leeper, 1991].

В рамках пассивной политики фискальные власти стремятся выполнять межвременное бюджетное ограничение, ввиду чего проявляют чувствительность к изменению уровня государственного долга. Активная фискальная политика, напротив, предполагает отсутствие реакции правительства в виде укрепления первичного баланса бюджета в ответ на рост долговой нагрузки.

Характеристика режима монетарной политики определяется также поведением относительно долговой устойчивости. Так, монетарная политика является активной, если центральный банк при проведении денежно-кредитной политики (ДКП) никак не учитывает величину государственного долга, а все внимание уделяет инфляции. В случае инфляционного таргетирования активная монетарная политика описывается правилом Тейлора. Согласно ему реальная процентная ставка реагирует на отклонение инфляции от целевого уровня и разрыв выпуска. В свою очередь, режим пассивной монетарной политики, которая принимает во внимание уровень суверенного долга, предполагает отсутствие или недостаточную реакцию центрального банка в ответ на рост инфляции.

Сочетание тех или иных режимов монетарной и фискальной политики определяет формы их координации, в рамках которых предполагается определенное состояние ценовой стабильности (Таблица 2).

**Таблица 2 – Варианты взаимодействия монетарной и фискальной политик**

		Монетарная политика	
		Активная	Пассивная
Фискальная политика	Активная	Отсутствие ценовой стабильности	Ситуация фискального доминирования. Ценовая стабильность определяется решениями правительства
	Пассивная	Ситуация монетарного доминирования. Ценовая стабильность определяется решениями центрального банка	Неопределенность траектории цен

*Источник:* составлено автором по [Белова, Перевышин, 2017, с. 172].

В качестве наихудшего представляется сочетание активных режимов монетарной и фискальной политик – такая ситуация может привести к гиперинфляции. Данный вывод находит практическое подтверждение в рамках опыта Бразилии в 2002–2003 гг. [Blanchard, 2004]. Отмечается, что в такой

ситуации стабилизация уровня цен возможна только через ужесточение бюджетной политики и обеспечение профицита государственного бюджета.

Относительно возможности достижения ценовой стабильности при наличии фискального доминирования (реализация активной бюджетной политики, обеспеченная пассивным режимом монетарной политики) существуют неоднозначные свидетельства.

В рамках фискальной теории уровня цен предполагается, что в краткосрочном периоде активная фискальная политика приведет к всплеску инфляции, но при условии неизменности процентных ставок<sup>7</sup> уже в среднесрочной перспективе рост цен замедлится до прежних показателей [Leeper, 1991]. Тем не менее на основе эмпирического анализа авторы обнаруживают как примеры низкой инфляции в условиях фискального доминирования [Sachdeva, Ahmad, 2023], так и случаи гиперинфляции [Hooley et al., 2021]. Также фискальное доминирование рассматривается в качестве одного из факторов ускорения глобальной инфляции в 2021–2022 гг. [Горюнов и др., 2023].

Рассматривая потенциально действенные способы предотвращения фискального доминирования, Э. Липер указывает на необходимость ограничения дискреционной бюджетной политики [Leeper, 2023]. В свою очередь, существующие эмпирические исследования подтверждают комплементарность режима инфляционного таргетирования и механизмов ограничения бюджетной политики. Так, результатом сочетания бюджетных правил и инфляционного таргетирования становится достижение ценовой стабильности и устойчивости государственных финансов [Combes et al., 2018].

Ввиду этого оптимальный результат с точки зрения стабильности уровня цен и общественного благосостояния, как отмечают авторы, достигается если ограничивается принятие дискреционных решений в рамках бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политик [Dixit, Lambertini, 2003, p. 1538].

---

<sup>7</sup> в рамках теории также предполагается, что центральный банк таргетирует процентную ставку

Рассмотрев отдельные аспекты долгосрочной бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности, следует отметить их взаимосвязь и комплементарность решаемых задач.

С одной стороны, это проявляется в виде фискального доминирования, возникающего при проведении неустойчивой бюджетной политики и препятствующего осуществлению стабилизационной денежно-кредитной политики.

С другой стороны, многие исследователи утверждают, что контрцикличность бюджетной политики, в том числе, является важным условием для достижения устойчивости государственных финансов [Manasse, 2006, p. 4; Balassone, Kumar, 2007, p. 31; Frankel et al., 2013, p. 33]. В свою очередь, возможности по осуществлению в рамках бюджетной политики контрциклических стабилизационных мер ограничиваются запасом прочности системы государственных финансов, определяемым через долговую нагрузку и наличие финансовых резервов.

Таким образом, проведение надлежащей бюджетно-налоговой политики, направленной на реализацию приоритетов социально-экономического развития, должно предполагать как поддержание долгосрочной устойчивости государственных финансов, так и способствовать стабилизации экономики в краткосрочной перспективе.

Угрозу для долгосрочной бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности представляют нежелательные дискреционные решения. Это послужило основанием для применения специальных механизмов и инструментов, накладывающих те или иные ограничения на проводимую бюджетно-налоговую политику.

### ***Ограничительные механизмы***

Институциональное воздействие данных механизмов сводится к сдерживанию или корректировке нежелательных стимулов и мотивов при принятии решений. Для этого на действия фискальных властей могут налагаться

ограничения, несоблюдение которых грозит политическими и репутационными издержками.

В свою очередь, к процедурным ограничениям относятся требования к порядку разработки и утверждения бюджета, независимая оценка бюджетной политики и другие механизмы, обеспечивающие прозрачность и подотчетность бюджетного процесса. Примером такого механизма является среднесрочное бюджетное планирование, в рамках которого государственный бюджет составляется не только на следующий год, но и на несколько лет вперед. Данная практика помогает обеспечить последовательность реализации бюджетной политики, взаимосвязь и динамическую совместимость принимаемых решений и определить достаточность финансовых ресурсов в виде будущих доходов на среднесрочном горизонте.

К «процедурному» механизму можно отнести также *независимые бюджетные учреждения* («*independent fiscal institutions*») или *бюджетные советы* («*fiscal councils*»). Данные учреждения осуществляют независимый анализ и оценку бюджетной политики, проверяют макроэкономические и бюджетные прогнозы, готовят рекомендации по совершенствованию бюджетного процесса [Kumar, Ter-Minassian, 2007, p. 3; Debrun et al, 2008, p. 303].

С другой стороны, в качестве препятствия нежелательной дискреции бюджетно-налоговой политики рассматривают количественные ограничения, устанавливающие предельные значения для различных параметров бюджетной системы. Преимуществом количественных ограничений является то, что они в явном виде отражают критерии и параметры надлежащей бюджетной политики [Debrun et al., 2007, p. 15]. При этом их невыполнение свидетельствует об отклонении от проведения надлежащей политики и является значимым сигналом для экономических агентов. В экономической теории и практике механизм, накладывающий длительные количественные ограничения, получил название *бюджетное правило* («*fiscal rule*»).

Процедурные и количественные ограничения способны дополнять друг друга. Если механизмы, регулирующие процедурный аспект бюджетного

процесса, обеспечивают качество принятия решений и контроль за их исполнением, то количественные ограничения устанавливают четкие числовые ориентиры. Совместное применение этих механизмов должно обеспечивать проведение надлежащей бюджетно-налоговой политики.

Использование комплементарных свойств процедурных и количественных ограничений представляется необходимым для эффективной реализации механизма бюджетного правила, специфика которого будет рассмотрена далее.

### **1.3. Специфика механизма бюджетного правила**

В широком понимании бюджетные правила могут означать различные правовые нормы, регламентирующие управление государственными финансами и осуществление бюджетной политики [Debrun et al., 2008, p. 300]. Однако в рамках данной работы мы следуем устоявшейся в области исследований государственных финансов терминологии. В качестве бюджетных правил мы будем определять официально установленные, постоянные количественные ограничения, накладываемые на определенные параметры бюджетно-налоговой политики [Korits, Symansky, 1998; Davoodi et al., 2022].

В качестве отличительной характеристики механизма бюджетного правила представители Международного валютного фонда определяют бессрочный характер количественных ограничений бюджетных параметров [Korits, Symansky, 1998, p. 2]. Это не означает, что впоследствии ограничения не могут быть отменены или приостановлены: нормативно-правовой акт, регламентирующий действие бюджетного правила, изначально не должен содержать указание на временной период функционирования количественных ограничений.

Бессрочность бюджетных правил должна позволять им налагать на фискальные власти действенные и постоянные бюджетные ограничения вне зависимости от изменения политического курса и экономических условий [Schick, 2003, p. 10]. Ввиду этого принимаемые законодательно на следующий год или несколько лет параметры государственного бюджета, в том числе

предельные значения государственного долга, не являются бюджетными правилами в полном смысле данного термина.

Следует отметить разнородность механизмов бюджетного правила. Во-первых, применяемые количественные ограничения отличаются друг от друга по целевому параметру: принято выделять 4 основных вида правил – правило бюджетного баланса, долговое правило, правило бюджетных расходов и правило бюджетных доходов [Fiess, 2005, p. 177].

Во-вторых, в зависимости от уровня финансовой системы, на котором реализуются количественные ограничения, бюджетные правила подразделяют на национальные, наднациональные, а также субнациональные. Национальные бюджетные правила устанавливают ограничения на уровне бюджета центрального правительства. Наднациональные бюджетные правила устанавливаются на уровне международных объединений – валютных и экономических союзов государств и регулируют параметры государственных бюджетов стран-участниц. Субнациональные бюджетные правила действуют на региональном или местном уровне, устанавливая ограничения по государственному и муниципальному долгу, дефициту и другим параметрам региональных и местных бюджетов.

Вне зависимости от параметров и уровня реализации бюджетные правила должны, прежде всего, ограничивать нежелательное дискреционное вмешательство и повышать доверие к проводимой политике, гарантировав ее предсказуемость и приверженность определенному набору принципов [Kydland, Prescott, 1977, p. 487; Kopits, 2001, p. 3].

Дж. Копиц и С. Симански [Kopits, Symansky, 1998, p. 7] формулируют следующие основания для применения бюджетных правил:

- обеспечение долгосрочной бюджетной устойчивости;
- содействие макроэкономической стабильности;
- содействие эффективному применению инструментов и достижению целей денежно-кредитной политики;

- обеспечение конвергенции и воспрепятствование возникновению негативных внешних эффектов («spillover effects») недисциплинированной бюджетной политики субъектов федерации, конфедерации или международного интеграционного объединения;
- обеспечение доверия к государственной политике со стороны домохозяйств, компаний, международных рейтинговых агентств, инвесторов, других экономических агентов.

На наш взгляд, необходимо сосредоточиться на определении ключевых и универсальных целей, которые должны достигаться в результате применения бюджетных правил. На основании указанных выше возможных негативных последствий дискреционных решений и принципов надлежащей бюджетной политики в качестве основных целей механизма бюджетного правила следует рассматривать как обеспечение долгосрочной бюджетной устойчивости, так и макроэкономической стабильности. При этом применение ограничительного механизма не должно препятствовать реализации приоритетов социально-экономического развития.

Таким образом, применение бюджетного правила должно способствовать повышению результативности реализации основных функций бюджетно-налоговой политики. Сдерживая принятие дестабилизирующих дискреционных решений, а также обеспечивая устойчивость государственных финансов, они одновременно реализуют стабилизационную функцию и создают необходимые условия и пространство для реализации распределительной и перераспределительной функций.

В качестве необходимых эффективному бюджетному правилу свойств Кидланд и Прескотт отмечали простоту и понятность, позволяющих экономическим агентам отслеживать и санкционировать случаи отклонения от соблюдения ограничений. Также наличие правил должно сопровождаться механизмами, затрудняющими для политиков их изменение, но при этом дающими возможность отойти от правил в чрезвычайных ситуациях [Kydland, Prescott, 1977, p. 487.].

Другие авторы в качестве характеристик идеальной модели бюджетного правила указывают следующие [Korits, Symansky, 1998, p. 18–19]:

1. Конструкция и границы правила должны быть установлены в явном виде: цели, показатели, область применения и ситуации, при которых допускаются отклонения.
2. Механизм бюджетного правила должен быть прозрачным, чтобы заслужить поддержку и доверие со стороны экономических агентов.
3. Параметры правила должны быть адекватными и соответствовать преследуемой цели.
4. Бюджетно-налоговая политика, основанная на правилах, должна быть последовательна и не должна вступать в противоречие с другими направлениями политики и их правилами.
5. Бюджетные правила должны быть простыми, что обеспечивает их понятность и привлекательность как для представителей законодательной власти, утверждающей государственный бюджет, так и для широкой общественности.
6. Механизм бюджетного правила должен быть гибким, чтобы справиться со внешними шоками, возникновение которых неподконтрольно фискальным властям.
7. Выполнение бюджетных правил должно обеспечиваться другими институциональными механизмами, предполагающими наличие мониторинга, отчетности, а также ответственности за их нарушение в виде различных санкций.
8. Реализация бюджетных правил должна сочетаться с эффективными мерами, создающими условия для соблюдения правил и повышающими качество бюджетно-налоговой политики.

Зачастую механизм бюджетного правила рассматривается с точки зрения трех основных характеристик [IMF, 2009, p. 20]. Простота правил (simplicity) способствует лучшему пониманию их содержания и целей со стороны политического руководства и населения, при этом нарушение правил становится

более очевидным. Соблюдение правил должно быть обеспечено формальными процедурами и механизмами, имеющими правовые основания (*enforceability*). Конструкции бюджетных правил должны быть достаточно гибкими (*flexibility*) для адаптации к изменению приоритетов государственной политики, позволяя адекватно реагировать на чрезвычайные ситуации. Однако исследователи указывают также на то, что соблюдение в полной мере всех данных характеристик невозможно.

Во-первых, противоречие возникает между простотой и гибкостью бюджетных правил. Простые и понятные правила легче внедрять и контролировать их исполнение, однако они могут быть недостаточно адаптивными к изменяющимся экономическим условиям. В свою очередь, более сложные правила могут лучше учитывать экономический контекст, но в силу этого обладают меньшей прозрачностью [Bova et al., 2014, p. 16; Lledo et al., 2018, p. 2].

Во-вторых, гибкость механизма противоречит жесткости накладываемых им ограничений. В основании этого лежит конфликт между целями поддержания долгосрочной бюджетной устойчивости и краткосрочной макроэкономической стабилизации [Fiess, 2005, p. 178]. Жесткие ограничения способствуют бюджетной дисциплине, но могут усиливать проциклический характер бюджетной политики. При этом излишняя гибкость правил и наличие многочисленных оговорок и исключений может снижать эффективность правила как механизма обеспечения долгосрочной устойчивости государственных финансов.

В-третьих, результаты применения бюджетных правил существенно ограничены используемым целевым параметром и тем, как он соотносится с нормативными целями. В

Таблица 3 для основных видов бюджетных правил представлены их потенциальные преимущества и возможные недостатки с точки зрения достижения целей по обеспечению бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности.

**Таблица 3 – Характеристики различных видов бюджетных правил**

<b>Виды бюджетных правил</b>	<b>Потенциальные преимущества</b>	<b>Возможные недостатки</b>
Долговое правило	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Содействие долговой устойчивости;</li> <li>- Повышение бюджетной дисциплины;</li> <li>- Простота публичного представления и мониторинга.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Наличие проциклических свойства, поэтому не выполняет стабилизационную функцию;</li> <li>- Стратегический, а не оперативный целевой параметр;</li> <li>- Неспособность противостоять неожиданным и неподконтрольным событиям.</li> </ul>
Правило бюджетного баланса	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Содействие долговой устойчивости;</li> <li>- Повышение бюджетной дисциплины;</li> <li>- Наличие четкой оперативной цели;</li> <li>- Простота представления общественности и мониторинга.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Наличие проциклических свойств, поэтому не выполняет стабилизационную функцию;</li> <li>- Неспособность противостоять неожиданным и неподконтрольным событиям.</li> </ul>
Правило структурного бюджетного баланса	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Содействие долговой устойчивости;</li> <li>- Повышение бюджетной дисциплины;</li> <li>- Обеспечение стабилизации экономики;</li> <li>- Наличие относительно четкой оперативной цели;</li> <li>- Наличие пространства для маневра для учета текущих экономических условий.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Сложность осуществления циклической корректировки, особенно для стран, переживающих структурные изменения;</li> <li>- Сложность представления общественности и мониторинга.</li> </ul>
Правило расходов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Содействие стабилизации экономики;</li> <li>- Наличие четкой оперативной цели;</li> <li>- Прямое ограничение на размер государственного бюджета;</li> <li>- Относительная простота представления общественности и мониторинга.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Отсутствие прямой связи с обеспечением долговой устойчивости;</li> <li>- Не обеспечивает бюджетную сбалансированность;</li> <li>- Способствует менее эффективному распределению расходов, например, сокращению инвестиционных расходов.</li> </ul>

Правило доходов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ограничение на размер государственного бюджета;</li> <li>- Возможность улучшить администрирование доходов;</li> <li>- Возможность предотвратить некоторые проциклические расходы.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Отсутствие прямой связи с обеспечением долговой устойчивости;</li> <li>- Не обеспечивает бюджетную сбалансированность;</li> <li>- Наличие проциклических свойств, поэтому не выполняет стабилизационную функцию.</li> </ul>
-----------------	---	--

*Источник:* составлено автором по [Schaechter et al., 2012, Budina et al., 2013, p. 113; p. 8; Grossmann, Haber, 2019, p. 7; de Biase, Dougherty, 2022, p. 8].

Таким образом, в рамках практического применения необходимым является достижение компромисса между различными критериями и целями. Понимание и учет этих противоречий имеет принципиальное значение для формирования оптимальной системы бюджетных правил.

В свою очередь, многие исследователи полагают, что за счет определения одних только количественных параметров нельзя одновременно достичь целей обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости и краткосрочной гибкости реагирования [Wyplosz, 2005; Debrun, Kumar, 2007; Orszag et al., 2021]. В качестве возможных альтернатив исследователи выделяют бюджетные институты – независимые государственные учреждения, принимающие участие в разработке и оценке бюджетно-налоговой политики. Тем не менее взгляды авторов на функционал данных учреждений различаются.

В качестве возможного решения Ч. Выплош обращается к принципу, который позволил улучшить денежно-кредитную политику в 1990-х гг., а именно независимости регулятора. Исследователь также полагает, что полномочия по определению ежегодных целевых показателей долга и дефицита могут быть переданы независимому от правительства, но подотчетному законодательной власти комитету по бюджетно-налоговой политике («Fiscal Policy Committee») по аналогии с комитетом по денежно-кредитной политике («Monetary Policy Committee») [Wyplosz, 2005, p. 73–74]. Данный орган должен состоять из неизбираемых экспертов, назначаемых на фиксированный срок, которые будут принимать решения по балансу бюджета на основании целевого показателя

государственного долга и прогноза экономического развития. Предполагается, что в отличие от бюджетных правил и дискреционной политики, данный орган будет способен гибко реагировать на текущие условия в краткосрочной перспективе, не угрожая при этом долгосрочной устойчивости фискальной политики.

Тем не менее основная трудность реализации данного предложения на практике состоит в специфике бюджетно-налоговой политики и ее отличии от денежно-кредитной политики, а именно реализации распределительной и перераспределительной функций государственного бюджета [Debrun, 2011, p. 10; Auerbach, 2019, p. 88]. Состав предложенного независимого органа, как правило, не избирается населением и, следовательно, не обладает легитимностью для принятия подобных решений.

К. Дебрун и М. Кумар также выражают скепсис в отношении бюджетных правил, полагая, что они преимущественно являются сигнальным механизмом, с помощью которого правительство демонстрирует общественности приверженность принципам проведения устойчивой бюджетной политики [Debrun, Kumar, 2007, p. 506]. При этом авторы выдвинули менее радикальную версию идеи о независимом бюджетном комитете, реализацию которой на данный момент можно обнаружить в международной практике.

Авторы рассматривают создание бюджетных советов (англ., «fiscal councils»), которые являются независимыми органами, состоящими из представителей экспертного сообщества. Полезность бюджетных советов может заключаться в стороннем мониторинге, консультировании и оценке действий правительства, организации общественных дискуссий.

Непосредственные задачи, которые выполняют бюджетные советы, состоят в следующем [Calmfors, When-Lewis, 2011, p. 663]:

1. Оценка того, достигала ли бюджетная политика своих целей в прошлом.
2. Предварительная оценка того, сможет ли фискальная политика достичь поставленных целей в будущем.

3. Анализ долгосрочной устойчивости и оптимальности бюджетной политики.
4. Анализ прозрачности бюджетной политики.

Для реализации представленных задач бюджетный совет, представляя собой разновидность органа внешнего государственного аудита, может осуществлять надзорные и консультативные функции в отношении процесса применения бюджетных правил, заниматься подготовкой макроэкономических прогнозов и оценкой параметров бюджетной системы, аудитом деятельности правительства в сфере реализации бюджетно-налоговой политики. Основной целью данных учреждений является обеспечение устойчивости фискальной политики посредством повышения ее прозрачности и качества принимаемых решений.

Таким образом, основное отличие между бюджетными правилами и независимыми бюджетными институтами заключается в том, что первые представляют собой нормативные ограничения, тогда как вторые — это организационные структуры и процессы, обеспечивающие эффективный и ответственный характер бюджетной политики.

Тем не менее, выполняя скорее наблюдательные функции, независимые бюджетные институты (или бюджетные советы), не заменяют бюджетные правила, а скорее дополняют их [Eyraud, 2018, p. 8]. Бюджетные советы повышают для правительства репутационные и политические издержки нарушения бюджетных правил [Beetsma et al., 2019]. Международный валютный фонд (далее – МВФ), подтверждая комплементарность двух механизмов, рассматривает их в качестве отдельных «столпов» ответственной бюджетной политики [Davoodi et al., 2022, p. 11]. Вместе они создают комплексную систему управления государственными финансами, способствующую долгосрочной устойчивости и экономическому росту.

#### 1.4. Выводы по главе 1

В рамках проведения надлежащей (разумной, ответственной, сбалансированной) бюджетно-налоговой политики осуществление распределительной, перераспределительной и стабилизационной функции направлено на реализацию приоритетов социально-экономического развития при поддержании долгосрочной устойчивости бюджетной системы и макроэкономической стабильности.

Действие факторов политической и экономической природы может определять несбалансированность государственных финансов и дестабилизирующую роль государства в экономике. Политические мотивы принятия решений при распределении государственного бюджета, не учитывающие долгосрочные негативные последствия, могут грозить хроническим характером бюджетного дефицита и проциклическостью бюджетной политики.

Корректировать нежелательные стимулы и мотивы при принятии решений бюджетно-налоговой политики призваны специальные ограничительные механизмы, к которым относятся как процедурные ограничения, так и количественные бюджетные правила. Если механизмы, регулирующие процедурный аспект бюджетного процесса, обеспечивают качество принятия решений и контроль за их исполнением, то количественные ограничения устанавливают четкие числовые ориентиры. Совместное применение этих механизмов должно обеспечивать проведение надлежащей бюджетно-налоговой политики.

В качестве основных целей бюджетного правила следует рассматривать как обеспечение долгосрочной бюджетной устойчивости, так и макроэкономической стабильности. При этом его применение не должно препятствовать реализации приоритетов социально-экономического развития. Тем не менее в силу объективных конструктивных особенностей количественное бюджетное правило обладает существенными ограничениями с точки зрения достижения обозначенных нормативных целей.

## **Глава 2. Международный опыт применения бюджетных правил**

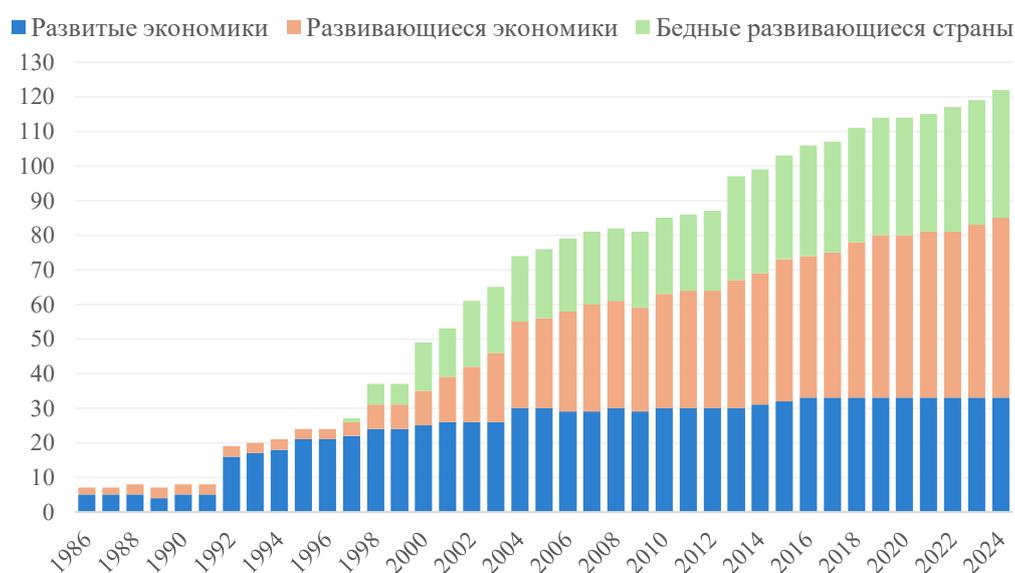
### **2.1. Распространение бюджетных правил в мире: причины и основные разновидности**

На данный момент бюджетные правила стали общепринятым механизмом в международной практике управления государственными финансами. Так, на конец 2024 г. они применялись в 122 странах [Alonso et al., 2025]. Популярность бюджетных правил, их относительно длительная история и большое количество накопленных данных предоставляют широкие возможности для исследователей, изучающих различные аспекты их применения. В данной главе будет проведен анализ международного опыта применения бюджетных правил, включающий, в том числе, систематизацию представленных в литературе эмпирических оценок и определение современных тенденций развития данного механизма.

Попытки проводить бюджетную политику, придерживаясь определенных количественных ограничений, можно обнаружить уже в середине XIX – начале XX вв. в рамках бюджетных систем США и Швейцарии [Korits, 2001, p. 61]. Так, законодательные власти американских штатов и швейцарских кантонов принимали на себя обязательства по поддержанию баланса между текущими расходами и доходами бюджета, выполняя тем самым «золотое правило» бюджетной политики, допускающее дефицит государственного бюджета лишь в инвестиционных целях. Схожие ограничения принимались также отдельными государствами (Германия, Италия, Япония, Нидерланды) в целях стабилизации экономики после Второй мировой войны.

Тем не менее данные количественные ограничения отличались краткосрочностью, редко применялись в отношении иных параметров бюджетно-налоговой политики помимо бюджетного баланса, а также были недостаточно институционально обеспечены – отсутствовали проработанные законодательные основы, механизмы прозрачности и подотчетности [Korits, 2001, p. 62].

До середины 1980-х гг. бюджетные правила реализовывались в считанных странах. Как отмечают исследователи, стимулом к дальнейшему развитию и более серьезной проработке механизма бюджетных правил послужило значительное увеличение государственного долга в результате хронической дефицитности бюджетов в 1970–1980 гг. [Korits, Symansky, 1998, p. 4; Debrun et al., 2008, p. 305]. Признав наличие проблем, связанных с ухудшением бюджетной устойчивости в результате непоследовательной бюджетной политики, в 1980–1990 гг. правительства развитых государств стали чаще реализовывать программы бюджетной консолидации, обеспеченные применением бюджетных правил (см. **Рисунок 2**).

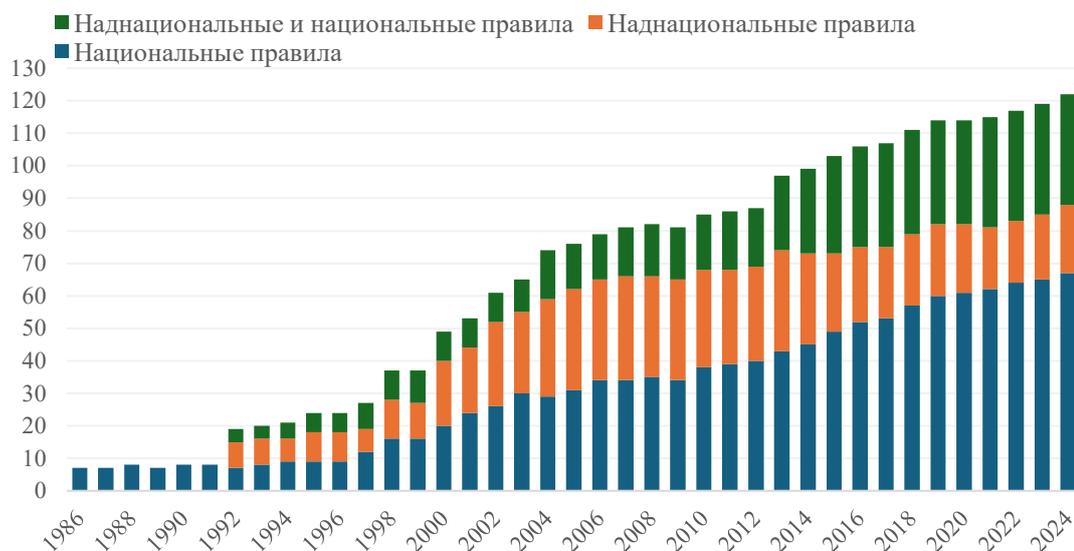


**Рисунок 2 – Типы стран, применяющих бюджетные правила, количество стран**

*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2024.

Важную роль в распространении бюджетных правил сыграло обращение к ним в рамках интеграционных союзов (см. Рисунок 3). Первым опытом внедрения наднациональных бюджетных правил стали закрепленные в Маастрихтском договоре 1992 г. критерии конвергенции в части требуемых предельных значений дефицита бюджетной системы (менее 3% ВВП) и государственного долга (менее 60% ВВП), которые в 1997 г. были также закреплены в «Пакте стабильности и роста» («Stability and Growth Pact») [Lledó et al., 2017, p. 81]. Целью договора являлась необходимость исключить

проведение на национальном уровне бюджетно-налоговой политики, угрожающей экономическому развитию и устойчивости Европейского союза в целом [IMF, 2009, p. 7].



**Рисунок 3 – Уровень применяемых бюджетных правил, количество стран**  
*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2024.

На основе европейского опыта наднациональных бюджетных правил их стали внедрять другие интеграционные объединения. Восточно-Карибский валютный союз установил в 1998 г. правила долга (к 2020 г. уровень госдолга не должен был превышать 60% от ВВП) и бюджетного баланса (предельное значение годового дефицита бюджетной системы на уровне 3% ВВП). Западноафриканский экономический и валютный союз в 2000 г. перешел к сочетанию правила доходов (доходы центрального правительства не должны опускаться ниже 20% ВВП), с правилами долга (70%) и сбалансированности бюджетной системы (при исключении ряда расходов). Экономическое и валютное сообщество стран Центральной Африки в 2002 г. ввело количественное ограничение на уровень государственного долга (70%) и правило сбалансированности или профицита бюджета центрального правительства за вычетом ряда расходов, в т. ч. финансируемых из-за рубежа [Lledó et al., 2017., p. 78-82]. Основной целью этих правил была конвергенция параметров бюджетно-налоговой политики в рамках валютного союза [Vova et al., 2014, p. 6].

Широкое распространение ограничительного механизма среди развивающихся стран в конце 1990-х – 2000-е гг. определялось тремя основными факторами [Bova et al., 2014, p. 7].

Во-первых, необходимость снижения государственного долга и расходов бюджета, увеличившихся в ходе волны экономических кризисов конца 1990 – начала 2000-х гг. (страны Латинской Америки и Южной Азии).

Во-вторых, бюджетные правила вводились при содействии МВФ в рамках реализации программ, направленных на экономическую либерализацию и повышение устойчивости бюджетной политики (страны Восточной Европы и Африки).

В-третьих, в 2000-е гг. бюджетные правила стали активно внедрять страны, богатые полезными ископаемыми (см. Рисунок 4). Этому способствовали как уже обозначенные ранее процессы (в т. ч. внедрение наднациональных правил в рамках интеграционных объединений), так и продолжительный рост цен на сырьевые товары, создавший условия для пересмотра принципов бюджетной политики в странах-экспортерах [Davoodi et al., 2022, p. 6]. Принятие бюджетных правил также зависело от уровня экономического развития, степени развитости финансовых рынков, величины долга, стабильности правительства, а также участия в программах МВФ [Deyal, Smets, 2020, p. 9].



**Рисунок 4 – Динамика стран-экспортеров природных ресурсов, применяющих бюджетные правила**

*Примечание:* Перечень стран-экспортеров природных ресурсов по [Baunsgaard et al., 2012, p. 23].

*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2024.

Таким образом, увеличение числа стран, применяющих бюджетные правила, во многом определялось, с одной стороны, внутренними факторами: к таковым следует отнести стремление правительств обеспечить устойчивость бюджетной системы, пострадавшей в результате масштабных экономических кризисов или неосмотрительной политики, и повысить эффективность управления государственными финансами, что особенно актуально для стран-экспортеров природных ресурсов.

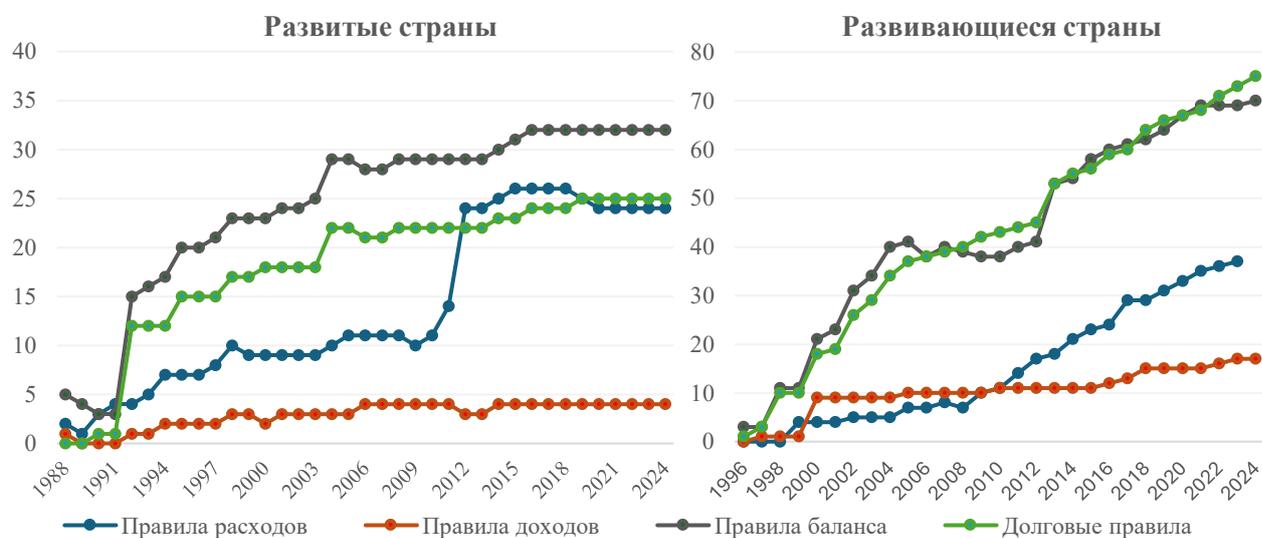
С другой стороны, важную роль сыграли внешние факторы. Внедрение бюджетных правил на наднациональном уровне в рамках интеграционных экономических объединений было направлено на координацию принципов бюджетной политики между странами-участницами и предотвращение дестабилизации национальных систем государственных финансов, способной угрожать другим членам объединения [Elbadawi et al., 2015, p. 156]. МВФ, в свою очередь, способствовал распространению бюджетных правил как напрямую — устанавливая их в качестве условия получения финансовой помощи, — так и опосредованно, обеспечивая теоретико-методологическое сопровождение: подготовку аналитических материалов, предоставление рекомендаций и технической помощи, организацию обучения и обмена опытом.

В результате в течение нескольких десятилетий имело место значительное расширение практики применения бюджетных правил. На начало 2025 г. бюджетные правила действовали в 122 государствах, или почти в каждой второй стране мира. Данный инструмент сегодня рассматривается МВФ в качестве одного из основных элементов разумной (надлежащей) бюджетно-налоговой политики [Davoodi et al., 2022, p. 6].

Широкое международное распространение бюджетных правил привело к их значительной неоднородности и вариативности. Бюджетные правила различаются в зависимости от разновидности регулируемого показателя, который может рассчитываться в номинальном выражении или относительно объема ВВП [Schaechter et al., 2012, p. 8]. В Приложении А представлены

основные виды бюджетных правил, а также приведены примеры их практической реализации.

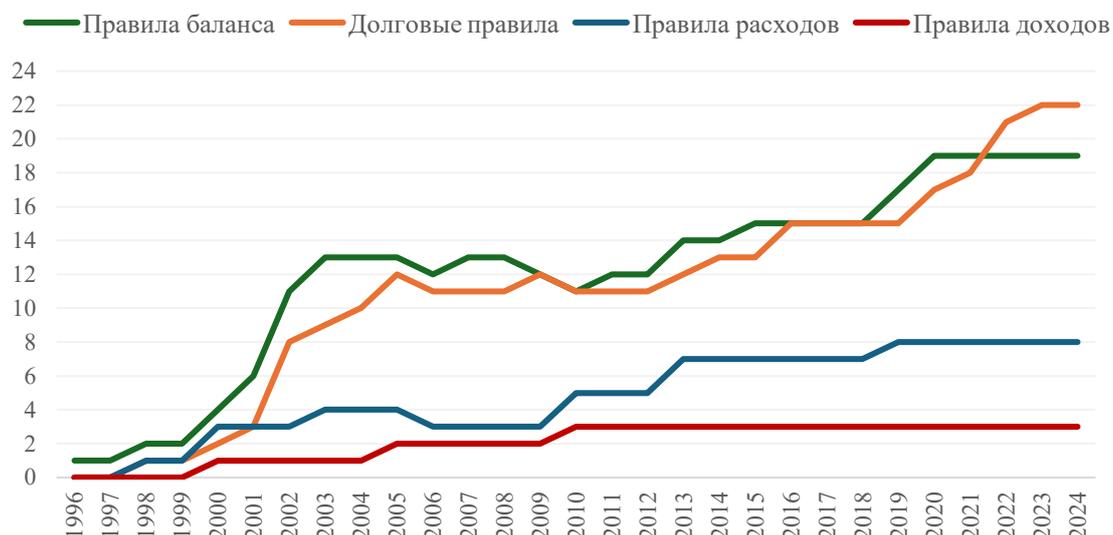
В международной практике наиболее распространены бюджетные правила, устанавливающие ограничения на уровень государственного долга и баланс бюджета (см. Рисунок 5). Тем не менее в последние годы можно наблюдать увеличение количества стран, применяющих правил расходов: причем резкий их рост в 2011–2012 г. определяется принятием данного вида правил в рамках наднациональных норм ЕС. Правила расходов, как и правила баланса, зачастую применяют в сочетании с долговыми [Davoodi et al., 2022, p. 7]. Менее всего распространены правила доходов, целью которых может являться повышение собираемости доходов или, наоборот, предотвращение чрезмерного налогового бремени.



**Рисунок 5 – Распределение видов бюджетных правил по типам стран, количество стран.**

*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2024.

Преобладание правил бюджетного баланса и государственного долга можно также обнаружить в странах, богатых природными ресурсами (см. Рисунок 6). При этом считается, что правила структурного или несырьевого баланса в большей степени отвечают специфике данных стран, способствуя укреплению макроэкономической стабильности посредством снижения влияния волатильности сырьевых цен [Ossowski, Halland, 2016, p. 55–56].



**Рисунок 6 – Структура бюджетных правил в странах, богатых природными ресурсами, количество стран**

*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2024.

Для стран-экспортеров природных ресурсов правило структурного баланса определяет предельную величину расходов и сальдо государственного бюджета в соответствии с величиной поступлений, рассчитываемой при условии потенциального выпуска и долгосрочного уровня цен на сырьевые товары. Таким образом, в зависимости от фазы экономического цикла и конъюнктуры мировых рынков сырьевой продукции может допускаться как дефицит, так и профицит бюджета при его сбалансированности на долгосрочной основе. Наиболее известным примером успешного применения правила структурного баланса служит бюджетное правило Чили, устанавливающее целевое значение профицита или дефицита бюджета, очищенного от влияния фазы экономического цикла и волатильности мировых цен на медь [Perry, 2008, p. 182].

Согласно правилу несырьевого баланса в качестве целевого показателя определяется сальдо расходов бюджета и несырьевых доходов – допустимый уровень несырьевого дефицита бюджета, который покрывается за счет части доходов от реализации природных ресурсов. Концепция данного правила во многом основывается на гипотезе постоянного дохода («permanent income hypothesis»), согласно которой для обеспечения постоянного уровня государственных расходов необходимо, чтобы текущий несырьевой дефицит бюджета покрывался всеми будущими сырьевыми доходами, рассчитанными по

приведенной стоимости [Baunsgaard et al., 2012, p. 8]. Так, для Экономического сообщества стран Центральной Африки была установлена цель по достижению профицита или сбалансированности ненефтяного сальдо бюджета [IMF Fiscal Rules Dataset, 2022].

## 2.2. Результаты использования бюджетных правил и их факторы

Длительная история применения, насчитывающая несколько десятилетий, и широкое распространение и разнообразие бюджетных правил сформировали богатый эмпирический материал. В центре внимания исследователей лежит, прежде всего, оценка результативности правил в рамках достижения основной цели – обеспечения устойчивости системы государственных финансов и макроэкономической стабильности посредством устранения смещения бюджетной политики к дефициту и процикличности. Помимо этого, в рамках направлений эмпирических исследований можно выделить работы, посвященные оценке влияния бюджетных правил на экономический рост (в том числе, посредством воздействия на динамику инвестиций), а также качество управления государственными финансами. В Таблица 4 систематизированы результаты исследований с указанием характеристик рассматриваемых стран и периодов.

**Таблица 4 – Результаты эмпирических исследований результативности бюджетных правил**

Критерий	Авторы	Выборка стран и период	Результат
<b>Бюджетная устойчивость</b>			
Сбалансированность государственного бюджета	Debrun et al., 2008	25 стран-участниц Европейского союза, 1990–2005 гг.	Институционально обеспеченные бюджетные правила (особенно правила баланса и долга) снижают структурный дефицит
	Tapsoba, 2012	74 развивающиеся страны, 1990–2007 гг.	При учете проблемы самоотбора наличие бюджетных правил увеличивает циклически скорректированный баланс бюджета (в среднем на 1,18%)

			ВВП), при этом величина эффекта зависит от вида правила
	Badinger, Reuter, 2017	81 страна, применявшая бюджетные правила, 1985–2012 гг.	Страны, применяющие более институционально обеспеченные бюджетные правила, имеют более высокое сальдо государственного бюджета
	Caselli, Reynaud, 2020	142 развитые и развивающиеся страны, 1985–2015 гг.	При учете наличия эндогенности влияние бюджетных правил на снижение дефицита бюджета перестает быть значимым
	Kim, Park, 2024	Страны ОЭСР, 1995–2021 гг.	Страны с более строгими бюджетными правилами в среднем имеют меньший дефицит бюджета, при этом относительно других правило расходов демонстрирует более устойчивые результаты
Долговая устойчивость	Azzimonti et al., 2016	США, 1940–2013 гг.	Правило бюджетного баланса способствует снижению уровня государственного долга
	Aaskoven, Wiese, 2022	19 стран ОЭСР, 1967–2013 гг.	Строгие и институционально обеспеченные бюджетные правила могут способствовать снижению государственного долга в периоды проведения бюджетной консолидации
	Kraemer, Lehtimäki, 2024	Все страны, входящие в ЕС, 1972–2019 гг.	Бюджетные правила стран ЕС оказали сдерживающее влияние на рост государственного долга, однако величина эффекта между странами различается
	Apeti et al., 2024	59 развивающихся стран, 1990–2020 гг.	Бюджетные правила способствуют сокращению внешнего долга, при этом эффект долговых правил и правил расходов выше правила сбалансированного бюджета. Качество институтов и уровень экономического развития усиливают эффект правил
<b>Макроэкономическая стабильность</b>			
Процикличность бюджетной политики	Galí, Perotti, 2003	11 стран Экономического и валютного союза ЕС, 1980–2003 гг.	После принятия Маастрихтских критериев бюджетная политика стала более контрциклической

	Manasse, 2006	49 развитых стран и стран с переходной экономикой, 1970–2004 гг.	Бюджетные правила способны усиливать контрциклическую бюджетную политику
	Vova et al., 2014	125 развивающихся стран и стран с переходной экономикой, 1995–2012 гг.	Распространение правил в рассматриваемых странах не привело к значимому снижению проциклическости бюджетной политики
	Vova et al., 2016	48 стран-экспортеров природных ресурсов, 1970–2014 гг.	Исследователи не обнаруживают доказательства снижения проциклическости фискальной политики, делая вывод о том, что фискальные правила и ресурсные фонды не способствовали уменьшению проциклическости государственных расходов
	Guerguil et al., 2017	167 развитых и развивающихся стран, 1990–2012 гг.	Результаты различных видов бюджетных правил сильно варьируются. Ключевым фактором служит наличие элементов гибкости и циклически скорректированного целевого показателя
	Кудрин и др., 2023	49 развитых и развивающихся стран, 1995–2019 гг.	Наличие хотя бы одного национального бюджетного правила снижает проциклическую бюджетную политику, но не гарантирует ее контрциклическую. Важное значение имеют институциональные условия
Волатильность инфляции	Snudden, 2013	35 стран, в которых экспорт нефти составляет более 10% от всего экспорта,	В странах-экспортерах нефтяного сырья контрциклические правила структурного баланса снижают волатильность инфляции и ее отклонение от целевого уровня
Волатильность темпов роста ВВП	Fatas, Mihov, 2008	48 американских штатов, 1963–2000 гг.	Наличие жестких количественных ограничений связано с меньшей волатильностью выпуска
	Reuter et al., 2022	28 стран-участниц ЕС, 1996–2015 гг.	Строгие, институционально обеспеченные бюджетные правила снижают волатильность ВВП посредством ограничения

			волатильности параметров бюджетно-налоговой политики
<b>Экономический рост</b>			
Динамика инвестиций	Afonso, Jalles, 2015	Страны ЕС, 1990–2008 гг.	Более строгие, институционально обеспеченные бюджетные правила в странах ЕС приводят к сокращению инвестиционных расходов бюджета
	Cordes et al., 2015	29 развитых и развивающихся стран, применяющих правила расходов, 1985–2013 гг.	Только в развивающихся странах правила расходов могут приводить к снижению государственных инвестиций
	Ardanaz et al., 2021	75 стран с развитой и развивающейся экономикой, 1980–2018 гг.	При проведении бюджетной консолидации полное отсутствие бюджетных правил или наличие строгих правил связано с сокращением инвестиционных расходов в среднем на 10%. Применение гибких бюджетных правил устраняет данный эффект
Темпы роста ВВП	Скрышник, 2016	78 стран, применяющих бюджетные правила, 2002–2012 гг.	Влияние бюджетных правил на экономический рост положительно зависит от показателя эффективности правительства (восприятие качества государственных услуг, квалификация госслужащих, степень независимости от политического давления т.д.)
	Gründler, Potrafke, 2020	88 стран, применявших бюджетные правила, 1985–2015 гг.	Принятие бюджетных правил коррелирует с краткосрочным увеличением реального ВВП на душу населения на 1,3 п.п., а долгосрочный совокупный эффект составляет 18 п.п.
<b>Качество управления государственными финансами</b>			
Точность прогнозов социально-экономического развития	Frankel, Schreger, 2013	17 стран ЕС, 1999–2011 гг.	Более строгие национальные бюджетные правила снижают чрезмерную оптимистичность прогнозов
	Gilbert, de Jong, 2017	Прогнозы Европейской комиссии по	Для стран, бюджетный дефицит которых может превысить 3% ВВП, наблюдаются завышенные

		странам ЕС, 2001–2012 гг.	прогнозы Европейской комиссии. Наличие независимых бюджетных институтов может снизить данное смещение
Политические бюджетные циклы	Gootjes et al., 2021	77 развитых и развивающихся стран, 1984–2015 гг.	Строгие, институционально обеспеченные бюджетные правила сдерживают проявление политических бюджетных циклов. Этот эффект усилился после мирового финансового кризиса
Эффективность правительства	Barbier-Gauchard et al., 2023	34 страны ОЭСР, 2003–2015 гг.	Не обнаружена значимая и устойчивая связь между бюджетными правилами и эффективностью правительства, под которой понимается достижение целей социально-экономического развития при наименьшем количестве затрат

Источник: составлено автором.

Отдельно отметим результаты мета-регрессионного анализа, проведенного на основе 30 эмпирических исследований 2004–2014 гг., которые содержат оценку влияния бюджетных правил на параметры бюджетной политики [Heinemann et al., 2018]. Наилучшую результативность демонстрируют правила бюджетного баланса – их использование в среднем ассоциировалось с сокращением дефицита бюджета на 1,2–1,5% ВВП. При этом относительно сдерживания роста государственного долга, расходов и доходов бюджетные правила демонстрируют меньшую результативность. Авторы подчеркивают, что обнаруженная взаимосвязь не позволяет утверждать, что правила – ключевой фактор повышения бюджетной устойчивости (при учете проблемы эндогенности значимость полученных результатов снижается).

Таким образом, представленные в широком перечне научных работ выводы о результативности бюджетных правил позволяют лишь с некоторой осторожностью говорить о способности данного механизма достигать своих нормативных целей.

Можно выделить как внутренние, так и внешние факторы, влияющие на результативность бюджетных правил. Так, достигнутые результаты могут сильно

отличаться между странами, с одной стороны, ввиду конструктивных особенностей применяемых механизмов, с другой стороны, – наличием или отсутствием институтов, обеспечивающих их действие, а также иных факторов, определяющих общественно-политический консенсус относительно целесообразности следования правилам.

В качестве внутренних факторов следует рассматривать непосредственно релевантность выбора той или иной конструкции бюджетного правила (институциональный дизайн, выбор целевого показателя). При этом необходимо учитывать специфические условия страны. Многие исследователи приходят к выводу, что дизайн имеет решающее значение для эффективности механизма [Snudden, 2013, p. 2; Guerguil et al., 2017, p. 189].

Как показывает практика, одни виды бюджетных правил в большей степени, чем другие, способствуют обеспечению бюджетной и долговой устойчивости [Marneffe et al., 2010; Elbadawi et al., 2015, 157]. Непосредственным целевым параметром таких правил являются уровень долга и показатель бюджетного сальдо. В свою очередь, другие конструкции, нацеленные на регулирование бюджетных расходов или управление циклически скорректированными параметрами, оказываются более результативными с точки зрения выполнения стабилизационной функции.

Распространенным явлением среди стран и интеграционных объединений стало применение сразу нескольких видов бюджетных правил. Хотя развитые страны опережают развивающиеся по среднему количеству бюджетных правил (3,64 против 2,54 в 2024 г.), отчетливо наблюдается тренд на увеличение данного показателя для мира в целом (см. Рисунок 7).



**Рисунок 7 – Среднее количество бюджетных правил по типам стран**

*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2024.

Сочетание нескольких бюджетных правил позволяет странам обеспечивать одновременно устойчивость государственных финансов и экономическую стабильность [Schaechter et al., 2012, p. 9]. Данные цели, несомненно, взаимосвязаны: возможность проведения контрциклической бюджетной политики зависит от накопленного уровня государственного долга – высокая долговая нагрузка определяет ее процикличность [Combes et al., 2017].

Хотя выбор разновидности регулируемого параметра представляется важным, большее значение для результативности применяемого бюджетного правила имеет определение адекватного целевого уровня [Eyraud et al., 2018, p. 17]. Завышение предельно допустимых объемов долга, дефицита или расходов бюджета не позволит обеспечить траекторию данных показателей, необходимую для достижения бюджетной устойчивости. Напротив, выбор слишком низкого целевого уровня этих показателей повышает вероятность уклонений от следования ограничениям и формирует общественно-политическое давление в пользу отмены правил как таковых.

Внешние факторы результативности бюджетных правил многие исследователи связывают с состоянием институциональной среды. Она включает прежде всего формальные организационные нормы, определяющие принятие и исполнение решений в сфере публичных финансов, в том числе среднесрочное

бюджетное планирование, наличие достоверной статистики и качественных прогнозов [Комарницкая, Соколов, 2023, с. 31]. Особое значение придается качеству политических институтов — их прозрачности и подотчетности. Эффективное государственное управление, высокий профессионализм государственных служащих и низкий уровень коррупции повышают вероятность соблюдения бюджетных правил [Bova, 2014; Areti et al., 2024]. Эмпирические исследования показывают, что результативность правил действительно зависит от эффективности правительства [Bergman, Hutchison, 2015, p. 82; Скрыпник, 2016, с. 6].

В свою очередь, под непосредственным институциональным обеспечением соблюдения бюджетных правил понимается совокупность норм, которые создают и поддерживают условия для их эффективного функционирования [Schick, 2003, p. 8–9]. Такие нормы обеспечивают способность бюджетных правил создавать действенные ограничения для политического руководства страны. Добиться этого можно посредством повышения издержек отклонения от правил [Wyplosz, 2013]. Для этого бюджетные правила должны иметь прочные правовые основания (конституционное или законодательное закрепление), допускать независимый мониторинг и оценку, предполагать наличие подотчетности и ответственности со стороны правительства, а также санкций в случае несоблюдения правил. На основании наличия или отсутствия данных элементов оценивается степень строгости или силы бюджетных правил [Alonso et al., 2025, p. 13].

Грамотно подобранные количественные параметры, а также содействующие им политические и бюджетные институты являются важными факторами результативности бюджетных правил. Однако нельзя утверждать, что перечень достаточных условий их эффективной реализации исчерпан.

Авторы обращают внимание на наличие обратной причинно-следственной связи, в соответствии с которой правила демонстрируют эффективность, поскольку их принимают более заинтересованные правительства [Debrun, Kumar, 2007, p. 506]. Ввиду этого, в качестве необходимого условия следует

рассматривать политическую и общественную поддержку приверженности бюджетным правилам [Mihalyi, Fernández, 2018, p. 4; Eyraud et al., 2018, p. 12]. Наличие политической воли делает нарушения менее вероятными и повышает доверие к бюджетной политике.

Представляется понятным наличие некоторого скепсиса относительно целесообразности применения бюджетных правил. С одной стороны, есть примеры проведения качественной бюджетной политики и в отсутствие правил. С другой стороны, критике подвергается их способность накладывать действенные ограничения на политиков и улучшать бюджетную дисциплину.

Ввиду этого само по себе наличие бюджетных правил не следует рассматривать в качестве панацеи, обеспечивающей бюджетную устойчивость и экономическую стабильность [Korits, 2001]. Тем не менее, принимая во внимание успешный опыт ряда стран (Чили, Швеция, Норвегия и др.) большинство исследователей сходятся во мнении, что грамотно сформулированные и институционально обеспеченные бюджетные правила позволяют достичь своих нормативных целей [Eyraud, 2018].

### **2.3. Современные тенденции развития ограничительных механизмов бюджетно-налоговой политики**

Ключевые тенденции развития ограничительных механизмов бюджетной политики в последние два десятилетия определялись во многом масштабными экономическими потрясениями в виде мирового финансового кризиса, рецессии, вызванной пандемией COVID-19. Принятие антикризисных мер и последующая посткризисная нормализация послужили практической проверкой для бюджетных правил большинства стран мира. В результате были выявлены существенные концептуальные недостатки применяемых конструкций с точки зрения их прочности, долговечности и релевантности. Современные тенденции развития ограничивающих механизмов отражают стремление устранить выявленные недостатки и повысить их результативность.

Следует отметить, что недостатки бюджетных правил были очевидны еще до мирового экономического кризиса 2008–2010 г. Наличие проблем с соблюдением ограничений развитыми и развивающимися странами вызывало сомнения в их результативности [Wyplosz, 2005; Debrun, Kumar, 2007]. Основная критика состояла в неспособности политического руководства соблюдать установленные правила в условиях политического давления или возникновения обстоятельств непреодолимой силы.

Первоначально страны-участницы Европейского союза соблюдали требования «Пакта стабильности и роста» (1997 г.), что способствовало сокращению среднего уровня дефицита и государственного долга. Этому во многом благоприятствовали динамичный рост экономики еврозоны и устойчивая внешняя конъюнктура. Однако в 2001–2004 гг. ряд государств, включая Португалию, Францию, ФРГ, Нидерланды, Грецию и Италию, допустили превышение лимита дефицита в 3% ВВП. Причиной стали внутренние экономические дисбалансы, структурные проблемы и циклические спады в отдельных странах еврозоны, усугубленные общим замедлением темпов роста региона. При этом большинство государств также не соблюдало норматив по уровню госдолга [Hagen, 2002, p. 266].

Результатом стали серьезные изменения конструкции ограничений. В 2005 г. была проведена первая реформа «Пакта стабильности и роста», в рамках которой были внедрены индивидуальные для каждой страны среднесрочные бюджетные цели. Сохраняя возможность превышения номинального дефицита бюджета в 3% ВВП, в качестве целевого показателя устанавливается допустимый размер структурного сальдо, учитывающий индивидуальные характеристики бюджетной устойчивости и потребности развития страны.

В свою очередь, страны по всему миру ориентировались на европейский опыт по применению правил долга и баланса (особенно в рамках экономических и валютных союзов развивающихся стран). Перейдя к бюджетным правилам в это время, многие развивающиеся страны также демонстрировали успехи в укреплении финансовой устойчивости. Этому способствовала положительная

внешняя конъюнктура, обеспеченная ростом цен на ресурсы. Рост доходов в сочетании с бюджетными правилами помог странам-экспортерам укрепить бюджетную устойчивость, снизив размер дефицита и государственного долга [Ardanaz et al., 2023, p. 10]. Однако применение бюджетных правил развивающимися странами в 2000-е гг. не устранило процикличность проводимой бюджетной политики [Bova, 2014].

В качестве одного из немногих исключений можно назвать опыт Чили, где уже в 2001 г. было введено бюджетное правило структурного баланса, учитывающее циклические колебания экономики и цен на медь. Следование данному правилу позволило впоследствии смягчить влияние мирового финансового кризиса за счет накопленных резервов. В то же время множество развивающихся стран по мере ухудшения внешней конъюнктуры отказывались от бюджетных правил ввиду их проциклических свойств.

Таким образом, ранняя практика применения бюджетных правил была сосредоточена преимущественно на обеспечении бюджетной устойчивости и предотвращении чрезмерного роста государственного долга. Первоначальные конструкции бюджетных правил отличались своей простотой – в качестве целевых показателей служили понятные и легко отслеживаемые номинальный баланс бюджета и уровень государственного долга. При этом количественные ограничения были фиксированными и их изменение не предполагалось вне зависимости от экономических условий. Такая жесткость определяла процикличность – если в периоды экономического подъема страны могли соблюдать установленные лимиты, то во время спада их было недостаточно для принятия соразмерных антикризисных мер [IMF, 2009, p. 15].

Существенный характер недостатков прежних бюджетных правил проявился в ходе глобального финансового кризиса 2008–2010 гг., когда более трети всех стран, применявших бюджетные правила, отказались от их соблюдения или увеличили лимиты целевых показателей в целях проведения стимулирующей бюджетной политики [Eugaud, 2018, p. 4]. Отказ от правил встретил понимание со стороны регулирующих органов. Так, Европейская

комиссия перестала накладывать санкции на страны, не выполняющие ограничения Пакта стабильности и роста, а МВФ призвал правительства к проведению мягкой бюджетной политики [Schick, 2010, p. 3]. В результате имело место существенная разбалансированность бюджетных систем (дефицит в ряде развитых стран превышал 10% ВВП) и стремительный рост государственного долга.

Согласно распространенной точке зрения, бюджетные правила множества стран оказались неустойчивыми именно из-за своего негибкого дизайна, определявшего проциклический уклон и требовавшего ужесточения бюджетной политики в период экономического спада [Schick, 2010, p. 6]. При этом лучше всего в условиях шока проявили себя правила структурного (циклически скорректированного) баланса, применявшиеся в Чили, Германии, Швейцарии и Норвегии. В ходе кризиса также первую практическую апробацию прошли освобождающие оговорки («escape clause»), позволявшие правительствам на законных основаниях временно отойти от необходимости соблюдения правил.

Последующее возвращение к правилам было продиктовано существенной разбалансированностью государственных финансов (хронические дефициты, накопление государственного долга), для выправления которой была необходима бюджетная консолидация. По итогам кризиса сформировалось понимание необходимости модернизации бюджетных правил – повышения их гибкости и адаптивности к изменению экономических условий. Механизмы, обеспечившие выполнение стабилизационной функции при сохранении бюджетной устойчивости, заложили основу второго поколения бюджетных правил («second-generation fiscal rules»). Данный термин обозначает общую концепцию разрабатываемых после мирового финансового кризиса механизмов и практик, нацеленных на повышение эффективности правил.

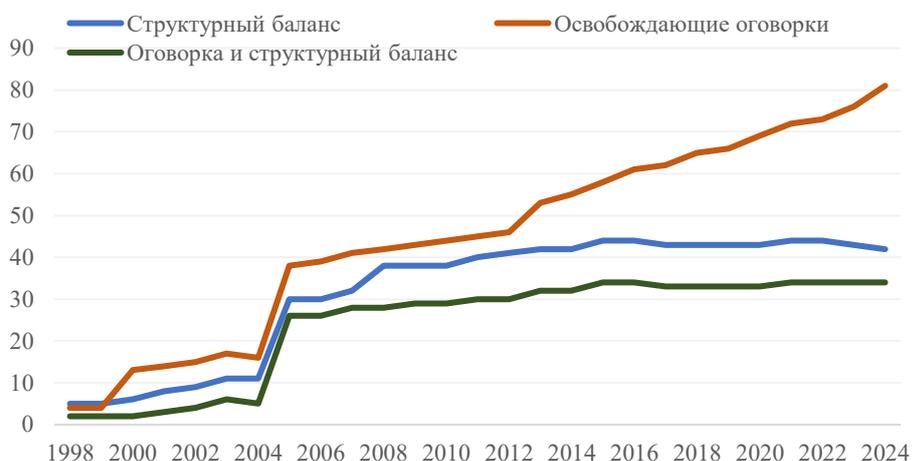
Бюджетные правила второго поколения более гибки и адаптивны к изменениям экономической конъюнктуры, более подходят для оперативного руководства бюджетной политикой, при этом их выполнение обеспечивается более проработанными механизмами контроля и принуждения [Eyraud et al.,

2018, p. 4]. Конструкции правил обладают специфичными механизмами, способными обеспечить гибкость бюджетной политики в периоды экономического кризиса и усилить их соблюдение в более благоприятное время.

В качестве основного приоритета в рамках концепции второго поколения бюджетных правил рассматривается достижение долгосрочной устойчивости бюджетной политики при обеспечении большей гибкости, позволяющей справляться с экономическими шоками [Schaechter et al., 2012, p. 27]. Такие бюджетные правила должны обеспечивать устойчивость бюджетной системы как в условиях предсказуемых изменений, так и при трудно прогнозируемых ситуациях, создающих значительную угрозу экономике и общественному благосостоянию [Eugaud et al., 2018, p. 22]. Для обеспечения гибкости современные бюджетные правила используют более сложные целевые показатели и механизмы, среди которых:

- положения об освобождении от обязательств соблюдения бюджетного правила (освобождающие оговорки);
- структурный баланс бюджета, рассчитываемый на основе доходов и расходов бюджета с учетом влияния фазы экономического цикла;
- исключение из ограничений отдельных видов бюджетных расходов, в том числе бюджетных инвестиций («дружественные к инвестициям»).

Внедрение механизмов второго поколения в конструкции бюджетных правил за последнее десятилетие характеризовалось различной динамикой (Рисунок 8). Трехкратный рост наблюдается для освобождающих оговорок, что объясняется чередой серьезных экономических кризисов.



**Рисунок 8 – Применение механизмов «второго поколения» среди бюджетных правил, количество стран**

*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2024.

Освобождающие оговорки – механизмы, обеспечивающие приостановку действия бюджетного правила при определенных условиях и переход к дискреционной политике – рассматриваются в качестве ключевого элемента второго поколения правил [Davoodi et al., 2022, p. 8]. В качестве таких условий определяются стихийные бедствия, техногенные катастрофы, военные действия, угроза продовольственной безопасности, значительное сокращение ВВП и другие ситуации, возникновение которых не было вызвано действиями правительства, но негативно воздействует на экономику [Ter-Minassian, 2010, p. 16]. Эффективные, четко определенные освобождающие бюджетные оговорки также должны содержать как понятные инструкции по их активации, так и условия и алгоритм нормализации бюджетной политики и возобновления действий правил [Schaechter et al., 2012. P. 20].

По мере выхода из глобального финансового кризиса, подобные оговорки были внедрены в наднациональные правила стран ЕС в 2011 г., допуская возможность отклонения от целевых показателей в случае возникновения серьезного экономического кризиса [Eyraud et al., 2018. P. 9]. Европейский союз одним из первых внедрил специальные положения в «Пакт стабильности и роста», позволяющие странам временно отклоняться от целевых показателей дефицита бюджета и бюджетных расходов. В качестве необходимого условия указано «периоды серьезного экономического спада для Еврозоны или

Европейского союза в целом». Решение об активации оговорки принимает Европейский совет по предложению высшего исполнительного органа – Европейской комиссии, которая анализирует текущую ситуацию и оценивает необходимость такого шага [Gbohoui, Medas, 2020].

К началу 2020 г. более половины стран, применяющих бюджетные правила, уже имели освобождающие оговорки. В рамках пандемийного кризиса использование оговорок стало массовым: более 50 стран активировали такие положения, в 43 случаях – это касалось снятия ограничений на уровень госдолга. При этом продолжительность формальной приостановки правил существенно варьировалась. В ЕС общеевропейская оговорка была введена в 2020 г. и продлевалась в 2021–2023 гг. В ряде государств (Панама, Венгрия) оговорки оставались активными и в 2024 г.

Более умеренная динамика обнаруживается относительно распространения использования структурного баланса в качестве целевого показателя и исключений для отдельных видов бюджетных расходов, в том числе инвестиционных. Хотя количество стран, применяющих данные целевые показатели, постепенно растет, данные механизмы охватывают лишь треть государств, применяющих бюджетные правила (Рисунок 9).

Большая часть стран, применяющих правило структурного баланса, относится к развитым. Во многом данная тенденция определяется меньшей прозрачностью и сложностью имплементации механизма, требующих наличия у фискальных органов определенных компетенций [Davoodi et al., 2022, p. 9].



**Рисунок 9 – Использование структурного баланса в качестве целевого показателя и исключений для отдельных видов расходов, количество стран**  
*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2025.

Эмпирические оценки говорят о контрциклической результативности поддерживающих инвестиции и экономический рост бюджетных правил («investment-friendly rule», «growth-friendly rule»), которые ограничивают расходы бюджета без учета государственных инвестиций, а также бюджетного правила структурного баланса [Guerguil et al., 2017]. Добавление в конструкцию бюджетного правила механизмов, допускающих более гибкое реагирование на текущие экономические условия (использование структурного баланса и освобождающих положений), позволяет обеспечить контрциклическую бюджетно-налоговую политику, не угрожая долгосрочной бюджетной сбалансированности [Vova et al., 2014, p. 20].

Наличие освобождающих оговорок способно также повысить доверие к политике правительства и правилам [Gaspar, Amaglobeli, 2019, p. 6]. Также, как показывают эмпирические исследования, данный механизм способен увеличивать гибкость и адаптивность бюджетного правила, что позволяет проводить более контрциклическую бюджетную политику, нацеленную на стабилизацию экономики [Vova et al., 2014, p. 18; Caselli et al., 2022]. Освобождающие оговорки также препятствуют сокращению инвестиций в

период проведения бюджетной консолидации, способствуя экономическому росту [Ardanaz et al., 2021].

Однако отдельные исследователи не обнаруживают значимого влияния освобождающих оговорок на характер цикличности бюджетных расходов [Guerguil et al., 2017]. Напротив, результаты отдельных эмпирических исследований определяют условия, при которых применение освобождающих оговорок, напротив, препятствует проведению контрциклической бюджетной политики. Так, существенным фактором дестабилизирующего воздействия освобождающих оговорок является высокий уровень государственного долга [Combes et al., 2017]. Освобождающие оговорки также способны ослабить контрциклическую проводимую бюджетной политики в развивающихся странах [Jalles, 2018].

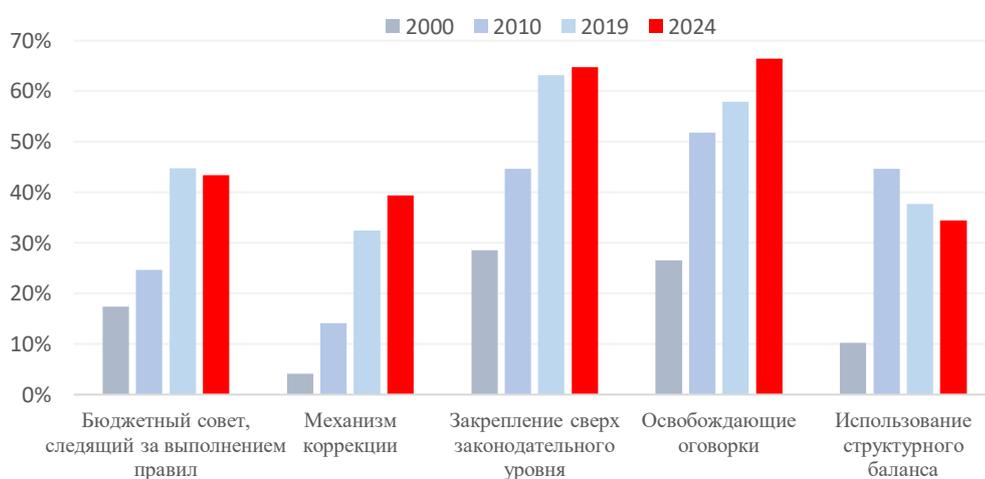
Четкая регламентация условий отступления от правил потенциально способна снизить риски популистских решений, угрожающих бюджетной сбалансированности. Тем не менее с точки зрения обеспечения бюджетной устойчивости результативность освобождающих оговорок имеет неоднозначные оценки.

Отдельные результаты подтверждают, что применение механизма освобождающей оговорки может способствовать успешному проведению бюджетной консолидации – повышению первичного структурного сальдо государственного бюджета [Chrysanthakopoulos, Tagkalakis, 2023]. Другие эмпирические оценки свидетельствуют в пользу того, что освобождающие оговорки не способствуют снижению государственного долга [Park, Kim, 2024].

Неоднозначность эмпирических оценок может объясняться случаями злоупотребления оговорками в отсутствие объективных причин, что приводит к росту государственного долга и снижает устойчивость государственных финансов. В докладе МВФ отмечается, что почти половина применяющихся оговорок не содержит сроков их прекращения, в свою очередь, остальные положения в среднем ограничивают срок использования оговорки 1,7 года (против 1 года в 2000 г.) [Alonso et al., 2025, p. 8].

Таким образом, как в случае с конструкциями бюджетных правил, причина неоднозначной эффективности освобождающих оговорок может заключаться в сильной институциональной вариативности данного механизма между странами.

Эволюция бюджетных правил от простых ограничений к более гибким правилам второго поколения была направлена на повышение их релевантности в рамках более широкого спектра возможных условий. Однако произошедшее усложнение целевых показателей и включение дополнительных механизмов, потенциально способных ослабить дисциплинирующее воздействие, потребовали также совершенствования инструментов контроля и обеспечения соблюдения. Это нашло отражение в рамках международной практики (см. Рисунок 10).



**Рисунок 10 – Динамика внедрения механизмов гибкости и контроля, % от стран, применяющих бюджетные правила.**

*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2024.

Основными направлениями такого совершенствования являются:

- укрепление правовых основ посредством повышения статуса бюджетных правил в рамках конституционного или наднационального права;
- повышение дисциплины в рамках механизма освобождающих оговорок, что предполагает определение количественных триггеров активации, использование ограниченного горизонта, формализация процедуры деактивации и возвращения к прежним целям;

- формализация принудительных мер привлечения к ответственности за несоблюдение правил и процедур по исправлению его последствий (механизмы коррекции);
- создание независимых учреждений, обеспечивающих мониторинг соблюдения правил и предоставляющих на основании этого оценки и рекомендации по проведению бюджетной политики.

Закрепление правил на конституционном или наднациональном уровнях призвано усложнить для политиков изменение или прекращение действия правил. На данный момент более 60% всех бюджетных правил закреплены на законодательном уровне, что вдвое превышает показатель на начало века. Отметим также, что формирование законных оснований бюджетных правил происходит, в том числе, посредством принятия законов о бюджетной ответственности («Fiscal Responsibility Law»). Они закрепляют принципы, правила и процедуры ответственной бюджетной политики в целях повышения прозрачности и подотчетности действий правительства законодательной власти [Debrun et al., 2008, p. 303; Lienert, 2010].

В свою очередь, расширяется использование санкций за несоблюдение ограничений и корректирующие меры при отклонении от установленных целей – либо по завершении действия освобождающей оговорки, либо в случае фактического нарушения правила. Коррекционный механизм может предполагать как дополнительные требования к отчетности, так и реализацию планов корректировки бюджетных доходов и расходов [Alonso et al., 2025, p. 10].

Так, в рамках интеграционных объединений санкции могут предполагать штрафы или сокращение трансфертов для стран, не выполняющих количественные ограничения. В случае нарушения правил странами ЕС предполагаются санкции в виде дополнительных обязательств в рамках достижения целевых показателей, а также в качестве штрафа – принуждение к резервированию определенной суммы (0,2–0,5% ВВП) на специальном счете. Речь идет о фактической заморозке средств, которые будут возвращены при исправлении нарушения [Lledó et al., 2017]. Некоторые национальные

бюджетные правила предполагают наличие процедур автоматической корректировки, в рамках которых сокращаются расходы при достижении определенных пороговых значений дефицита или государственного долга [Schaechter et al., 2012, p. 22].

Увеличение количества бюджетных правил и усложнение применяемых конструкций определили потребность в независимом мониторинге и оценке их реализации. Такой функционал передается «бюджетным советам» – независимым консультативно-совещательным органам, обеспечивающим наблюдение и оценку деятельности правительства в сфере реализации бюджетно-налоговой политики [Beetsma et al., 2019, p. 3]. В последнее десятилетие количество бюджетных советов увеличилось в два раза (см. Рисунок 11). На начало 2025 г. в мире насчитывалось 55 бюджетных советов [Alonso et al., 2025, p. 6].



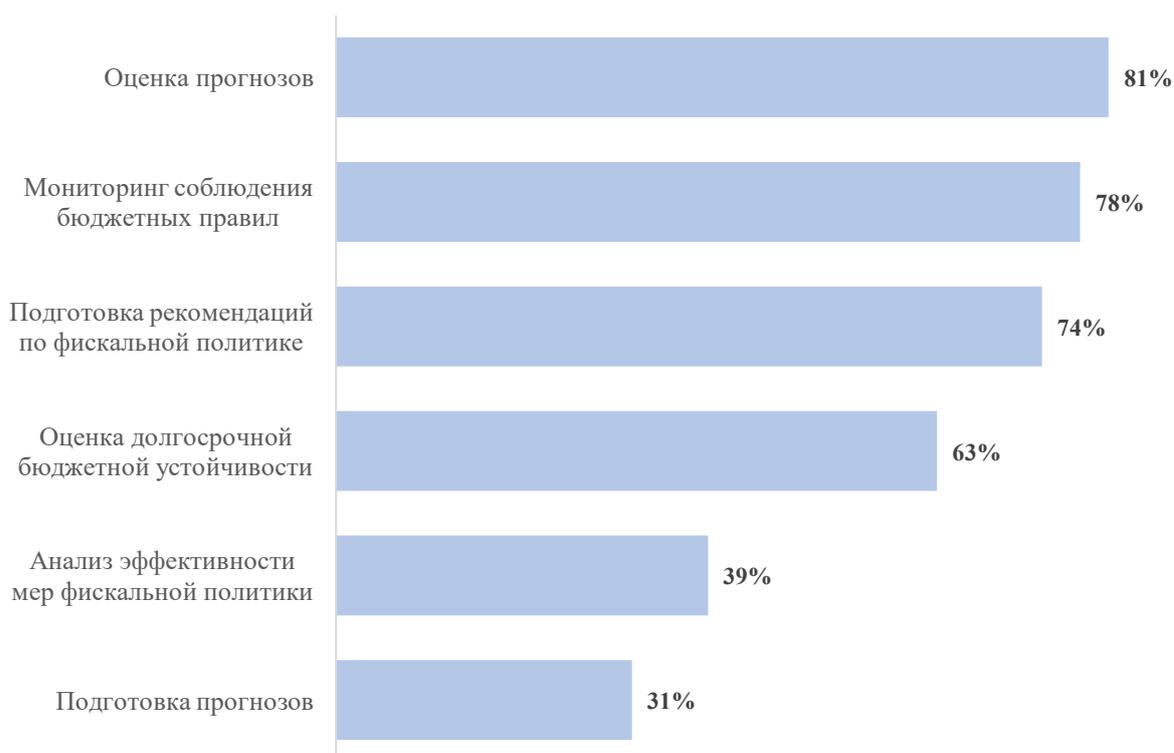
**Рисунок 11 – Распространение независимых бюджетных советов, количество организаций.**

*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Council Dataset: The 2024 Update

Осуществление надзора и консультативных функций в отношении применения бюджетных правил входит в функционал большинства бюджетных советов. Также они оценивают и готовят макроэкономические прогнозы, рассматривают параметры бюджетных планов на годовую, среднесрочную и долгосрочную перспективы, оценивают степень устойчивости государственных финансов, предоставляют релевантные рекомендации органам власти, а также

публикуют информационно-разъяснительные материалы для населения [Beetsma et al., 2019, p. 8].

Эксперты рассматривают бюджетные советы как комплементарный институциональный механизм для бюджетных правил второго поколения [Schaechter et al., 2012, p. 6; Brändle, Elsener, 2024, p. 19]. Наряду с бюджетными правилами МВФ указывает бюджетные советы в качестве «еще одного столпа бюджетно-налоговой системы, основанной на правилах» [Alonso et al., 2025, p. 6]. В 2024 г. 78% действующих бюджетных советов осуществляли функцию контроля за соблюдением бюджетных правил (см. Рисунок 12).



**Рисунок 12 – Основные полномочия бюджетных советов в 2024 г., в процентах от всех бюджетных советов.**

*Источник:* составлено по данным IMF Fiscal Councils Dataset: The 2024 Update

Представленные в международной практике бюджетные советы имеют различную организационную форму с точки зрения своей ведомственной принадлежности и состава участников. Данные учреждения могут формироваться в рамках законодательной (Parliamentary Budget Office, Австралия), исполнительной ветви власти (Office for Budget Responsibility, Великобритания), прикрепляться к высшему органу внешнего государственного аудита (National Audit Office of Finland, Финляндия) или обладать полной

самостоятельностью, будучи вневедомственной организацией (Council for Budget Responsibility, Словакия).

Ведомственная принадлежность, отсутствие полной самостоятельности могут не противоречить основному ключевому принципу бюджетных советов – операционной независимости [Debrun et al., 2013, p. 9]. Такая независимость определяет функционирование бюджетного совета без политического вмешательства, что обеспечивается посредством правового закрепления особого статуса, формирования независимого финансирования, а также внимания к процедурам назначения руководства и участников. В состав бюджетных советов могут входить, при наличии необходимых компетенций, представители органов государственной власти, центрального банка и экспертно-академического сообщества.

Деятельность бюджетных советов может способствовать повышению качества проводимой бюджетно-налоговой политики за счет предоставления независимых макроэкономических прогнозов и оценок тех или иных решений. Тем не менее основная цель советов должна заключаться в обеспечении бюджетной дисциплины посредством повышения репутационных и политических издержек в случае принятия исполнительной властью нецелесообразных, оппортунистических решений. Повышение прозрачности бюджетно-налоговой политики и независимая оценка уменьшают асимметрию информации между гражданами и политическим руководством [Brändle, Elsener, 2024, p. 18].

Ранние эмпирические исследования бюджетных советов, ввиду их ограниченного числа, в основном были посвящены анализу опыта отдельных стран [Nagemann, 2011, p. 89]. Центральное внимание уделялось поиску каналов влияния таких институтов на параметры фискальной и макроэкономической устойчивости. Предполагалось, что бюджетные советы способны укреплять бюджетную дисциплину за счет повышения прозрачности действий политиков [Debrun et al., 2008], улучшения качества прогнозов макроэкономических показателей, бюджетных доходов и расходов, а также более взвешенной оценки

отдельных мер бюджетно-налоговой политики [Hallerberg et al., 2001; Lebrun, 2009; Nagemann, 2011]. Анализ практических кейсов показывает, что независимые бюджетные советы, пользующиеся поддержкой населения, помогают снижать асимметрию информации: более информированные граждане получают возможность привлекать политиков к ответственности в случае нарушения фискальной дисциплины.

По мере распространения независимых бюджетных советов и накопления эмпирического материала растет число эконометрических работ, изучающих связь между их деятельностью и показателями бюджетной устойчивости. К. Дебрун и Т. Кинда, анализируя панельные данные по 58 развитым и развивающимся странам за 1990–2011 гг., показали, что при определенных условиях наличие бюджетного совета положительно сказывается на первичном балансе бюджета [Debrun, Kinda, 2017]. В работе [Martins, Correia, 2021] влияние бюджетных советов на эффективность бюджетной политики исследуется на примере 28 стран Европейского союза в 1999–2016 гг. Сравнение параметров бюджетной политики в странах с независимыми бюджетными институтами и без них показывает, что такие советы повышают устойчивость и снижают процикличность бюджетно-налоговой политики. Эти выводы подтверждены и на выборке из 35 развитых стран за 1990–2020 гг. [Chrysanthakopoulos, Tagkalakis, 2022]: при наличии независимых бюджетных советов лучше соблюдаются количественные бюджетные правила и достигаются более высокие показатели бюджетного баланса [Nerlich, Reuter, 2013; Fall et al., 2015; Beetsma et al., 2019].

Таким образом, в ходе своей эволюции и становления современной практики бюджетные правила превратились в комплексный, многосоставной механизм. Результаты эмпирического анализа подтверждают целесообразность внедрения каждого из основных элементов бюджетных правил второго поколения – использование циклически скорректированного бюджетного баланса в качестве целевого показателя; выведение бюджетных инвестиций из-под ограничений; освобождающих бюджетных оговорок; законов о бюджетной ответственности; бюджетных советов и т. д. Представители МВФ полагают, что

развитие более гибких и формализованных бюджетных правил позволило странам без промедления перейти к реализации антикризисной бюджетно-налоговой политики в целях противостояния пандемии COVID-19 и вызванной ею рецессии [Davoodi et al., 2022].

В условиях посткризисной нормализации бюджетно-налоговой политики особого внимания заслуживает оценка способности более гибких и сложных правил служить эффективными ограничивающими механизмами. Понимание того, что бюджетное правило не способно одновременно отвечать требованиям простоты, гибкости и правового обеспечения, во многом было сформировано под влиянием глобального финансового кризиса [Bova et al., 2014, p. 16; Lledo et al., 2018, p. 2; Debrun, Jonung, 2019; Barbier-Gauchard et al., 2023, p. 157]. Ранние бюджетные правила пытались найти баланс между простотой и гибкостью. В свою очередь, правила второго поколения, отказавшись от требований простоты, скорее искали баланс между гибкостью и институциональным обеспечением соблюдения.

С одной стороны, бюджетные правила по-прежнему представляют собой количественные целевые показатели, при этом в их качестве широко применяются более гибкие индикаторы, учитывающие изменение фазы экономического цикла или выносящие за рамки правил отдельные виды расходов (например, инвестиции). С другой стороны, соблюдение современных ограничительных конструкций дополнительно обеспечивается институциональными механизмами, направленными на достижение большей гибкости – это освобождающие оговорки, а также меры, усиливающие контроль и принуждение, – внешний мониторинг и оценка, санкции в случае отклонения от правил и корректирующие механизмы для возвращения к выполнению ограничений.

Несмотря на развитие процедур контроля и принуждения, в литературе отмечается недостаточный уровень соблюдения бюджетных правил, который проявляется через высокую частоту нарушений, изменений правил и их параметров, непрекращающийся рост государственного долга, а также

устойчивый характер дефицита бюджетов [Eyraud et al., 2018; Davoodi et al., 2022 P. 25; Beetsma, 2022, p. 11; Alonso et al., 2025, p. 28]. Став более сложными и менее прозрачными, бюджетные правила оказываются менее способными выполнять роль действенных долгосрочных ограничений действий политиков, что дает основания говорить об определенном кризисе данного механизма [Debrun, Jonung, 2019].

О. Бланшар и соавторы указывают на неспособность даже самых сложных правил обеспечить достаточную гибкость для бюджетной политики и предложить соответствующие решения для всех непредвиденных обстоятельств [Blanchard et al., 2021]. Авторы отмечают, что используемые количественные параметры не имеют экономического обоснования, а их чрезмерная гибкость в виде освобождающих оговорок противоречит изначальному замыслу правил.

В качестве решения они рассматривают переход от количественных бюджетных правил к бюджетным стандартам, под которыми подразумеваются качественные предписания, сохраняющие правительству определенную свободу действия на условиях прозрачности и подотчетности проводимой политики, а также формализующие процесс внешнего мониторинга. Для демонстрации примера использования предлагаемого механизма авторы ссылаются на статью 126 Договора о функционировании Европейского союза, согласно которой «Государства-члены должны избегать чрезмерного государственного дефицита»<sup>8</sup>.

Исследователи также указывают на опыт Новой Зеландии, применяющей в своей бюджетной политике механизм, схожий с бюджетными стандартами, который именуется в местном законодательстве «Принципами ответственного управления финансами»<sup>9</sup>. В числе последних называются следующие:

- Поддержание безопасного уровня государственного долга;

---

<sup>8</sup> Отметим, что в главе 5 Бюджетного кодекса РФ можно обнаружить схожие качественные формулировки. Так, в статье 33 принцип сбалансированности бюджета, сформулирован, как и бюджетные стандарты, в виде качественного предписания: «При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета».

<sup>9</sup> A Guide to the Public Finance Act. November 2023 // The New Zealand Treasury. URL: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2023-11/guide-pfa-nov23.pdf> (дата обращения: 12.08.2025)

- Достижение и поддержание совокупных государственных активов на уровне, превышающем совокупный объем обязательств с учетом риска снижения чистой стоимости активов;
- Выстраивание системы налогообложения на принципах эффективности и справедливости, включая предсказуемость и стабильность налоговых ставок;
- Внимание к влиянию реализации мер, предусмотренных бюджетной стратегией, на нынешнее и будущие поколения;
- Учет взаимодействия между бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политиками и т. д.

Соблюдение этих принципов находится под парламентским и общественным контролем. Правительство обязано регулярно публиковать отчеты о бюджетно-налоговой политике, а также среднесрочную бюджетную стратегию, демонстрируя соответствие текущих действий и будущих планов бюджетным стандартам в рамках подготавливаемых Казначейством краткосрочных и долгосрочных бюджетных прогнозов. Отметим, что в данной модели роль бюджетного совета выполняет Казначейство, которое обладает определенной независимостью и выступает в роли советника Правительства по финансовым и общеэкономическим вопросам.

На данный момент концепция бюджетных стандартов, несмотря на интерес к ней со стороны отдельных исследователей и экспертов, не получила достаточной методологической проработки и широкой поддержки. Часть критики касается трудности реализации стандартов применительно к бюджетной системе Европейского союза: наднациональному органу в виде Европейского суда, чрезвычайно сложно определить соответствие проводимой политики качественным принципам отдельно для каждой страны-участницы [Beetsma, 2022]. Тем не менее ввиду массовой приостановки бюджетных правил в период пандемийного и энергетического кризиса необходимость продолжения реформирования механизмов, ограничивающих бюджетную политику, сохраняет актуальность [Caselli et al., 2022, p. 20]. Оба рассмотренных варианта

(количественных и качественных ограничений) имеют свои положительные и отрицательные стороны.

Преимущество бюджетных правил в том, что они обеспечивают большую ясность, поскольку устанавливаются заблаговременно, *ex ante*. Однако они же рискуют оказаться слишком строгими или излишне мягкими, при этом плохо приспособленными к новым, внезапно возникшим обстоятельствам. Подход, основанный на стандартах, степень следования которым определяется *ex post*, может быть предпочтительнее, когда государственные органы не могут специфицировать количественные правила ввиду отсутствия необходимой информации и способности точного прогнозирования. Тем не менее наличие свободы трактовки предписаний в рамках бюджетных стандартов открывает возможности для их фактического нарушения в случае отсутствия прозрачности и механизмов контроля.

На данный момент поиск решения преимущественно ведется в рамках существующей концепции бюджетных правил второго поколения с сохранением их количественной логики [Beetsma, 2022, p. 15]. Основной фокус направлен на повышение бюджетной дисциплины за счет внедрения практики среднесрочного бюджетного планирования и повышения роли независимых бюджетных советов [Caselli et al., 2022, p. 20]. В рамках проведения посткризисной консолидации особое внимание уделяется предотвращению секвестра инвестиционных расходов, в особенности нацеленных на реализацию экологических проектов, развитие «зеленой» энергетики и достижение других целей устойчивого развития [Caselli et al., 2022, p. 18; Beetsma, 2022, p. 14].

#### **2.4. Выводы по главе 2**

В данной главе были систематизированы имеющиеся в литературе оценки и выделены ключевые факторы результативности механизма бюджетного правила на основе накопленного международного опыта. Рассмотрение широкого круга теоретических и эмпирических исследований позволило сопоставить различные подходы к проектированию правил и практику их

применения в странах с разным уровнем экономического развития и институциональной зрелости.

Представленные результаты позволяют лишь с определенной осторожностью утверждать, что бюджетные правила в состоянии обеспечить достижение заявленных нормативных целей. Неоднородность оценок по странам во многом обусловлена конструктивными особенностями самих правил (выбор целевого показателя, наличие «ограничительных» и «процедурных» элементов, встроенные оговорки и механизмы корректировки), степенью развитости институтов, обеспечивающих их выполнение, а также более широким общественно-политическим консенсусом относительно целесообразности следования правилам и допустимых границ фискальной дискреции.

Актуальные направления повышения результативности бюджетных правил связаны с развитием концепции правил «второго поколения». В отличие от простых номинальных ограничений они опираются на более сложные целевые показатели, учитывающие фазу экономического цикла и влияние внешних шоков, предполагают использование освобождающих оговорок, предполагающих четко прописанные процедур отклонения от количественных ограничений и возвращения к ним.

Такое усложнение конструкции позволяет лучше адаптировать бюджетную политику к изменяющимся макроэкономическим условиям, сочетать требование фискальной устойчивости с задачами стабилизации экономической динамики и операционной гибкости. Соблюдение количественных ограничений в этой логике обеспечивается не только юридическим закреплением правил, но и процедурными нормами бюджетного процесса, независимым мониторингом со стороны бюджетных советов, усилением подотчетности и ответственности правительства, а также формализованными механизмами корректировки отклонений от целевых параметров.

Имеющиеся эмпирические оценки совершенствования бюджетных правил в целом подтверждают целесообразность применяемых инструментов повышения их результативности. Введение более продуманных целевых

показателей, расширение набора процедурного сопровождения, усиление внешнего надзора и требований к прозрачности, как правило, ассоциируются с улучшением показателей бюджетной дисциплины и снижением процикличности бюджетной политики.

Несмотря на отдельные попытки рассмотреть альтернативные количественным правилам инструменты ограничения бюджетно-налоговой политики, основные предложения по повышению устойчивости государственных финансов следуют в рамках существующей концепции бюджетных правил второго поколения.

## **Глава 3. Применение механизма бюджетного правила в России**

### **3.1. Бюджетное правило в системе приоритетов бюджетно-налоговой политики<sup>10</sup>**

Устойчивая социально-экономическая динамика во многом зависит от качества планирования и реализации бюджетной политики. Ключевым принципом ее проведения должно служить нахождение оптимального баланса между достижением целей национального развития и обеспечением устойчивости государственных финансов.

Для России, обладающей значительными природными ресурсами, разнообразной промышленной базой, огромной территорией и высоким человеческим потенциалом, вопросы эффективного распределения бюджетных ресурсов особенно актуальны. Приоритеты отечественной бюджетной политики во многом отражают стратегические цели государства, состоящие в достижении поступательного социально-экономического развития, повышении качества жизни населения и обеспечении национальной безопасности.

Формирование современной модели отечественной бюджетно-налоговой политики определялось следующими факторами.

Во-первых, это ключевые характеристики национальной экономики и в особенности – большая доля сырьевого сектора и его экспортоориентированный характер, предопределяющий высокую зависимость от конъюнктуры мировых рынков.

Во-вторых, социальная направленность бюджетной политики выступает ключевым приоритетом, что ограничивает свободу действий в части расходной политики.

В-третьих, федеративное государственное устройство при широком экономическом разнообразии субъектов федерации потребовало создания специальных механизмов, регулирующих распределение доходов, ответственности и полномочий между бюджетами разных уровней.

---

<sup>10</sup> В данном разделе использованы материалы, опубликованные в статье «Бюджетные правила в системе приоритетов бюджетной политики России» [Аблаев, Сударев, 2024].

В-четвертых, опыт управления государственными финансами в 1990-х гг. продемонстрировал финансово-экономические угрозы, создаваемые при проведении несбалансированной бюджетно-налоговой политики.

Сложившаяся в результате модель бюджетной системы преследует своей целью «обеспечение устойчивых темпов роста экономики и расширение потенциала сбалансированного развития страны»<sup>11</sup>. С одной стороны, бюджетная система должна всячески содействовать достижению основных национальных целей развития<sup>12</sup>. С другой стороны, обеспечение бюджетной устойчивости позволяет сохранять платежеспособность государства по социальным и прочим обязательствам при любых внутренних и внешних условиях.

В начале 2000-х гг. бюджетная политика в России определялась необходимостью преодоления последствий кризиса 1998 г.: сформировать устойчивую бюджетную систему и вернуть доверие к государству как к надежному контрагенту. В Бюджетном послании на 2001 г. бюджетная несбалансированность отмечалась в качестве наиболее острой проблемы, ответственность за которую лежит на федеральных органах государственной власти<sup>13</sup>. В качестве механизма поддержания сбалансированности бюджетной системы в России, как и во многих странах мира, на федеральном и региональном уровнях применялись определенные ограничительные механизмы.

Применяемые в России с 2008 г. субфедеральные бюджетные правила представляют собой законодательные ограничения предельного размера дефицита бюджета и государственного долга субъекта РФ. При этом ряд исследователей неоднократно высказывали сомнения в их результативности, приходя к выводу о целесообразности модификации данных ограничений [Кудрин, Дерюгин, 2018; Буклемишев и др., 2018; Гурвич, Краснопеева, 2020; Аблаев, Волков, 2024].

---

<sup>11</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов

<sup>12</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

<sup>13</sup> См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 31.05.2000 «О бюджетной политике на 2001 год и среднесрочную перспективу». URL: <https://zknrf.ru/president/Byudzheto-eposlanie-Prezidenta-RF-Federalnomu-Sobraniyu-ot-31.05.2000/> (дата обращения: 12.08.2025)

Некоторые исследователи видят начало истории бюджетного правила в России уже в отдельных положениях принятого в 2000 г. Бюджетного кодекса, в котором ограничивался дефицит федерального бюджета (не более суммы бюджетных инвестиций и процентных расходов) и прирост внешних заимствований (не более суммы годовых расходов на обслуживание и погашение государственного внешнего долга) [Кудрин, Соколов, 2017, с. 7]. Однако данные положения просуществовали лишь до 2007 г., что позволяет их рассматривать скорее в качестве предтечи внедренного в 2004 г. бюджетного механизма, сосредоточенного на управлении нефтегазовыми доходами и применяющегося в несколько измененном виде до сих пор.

В рамках данной диссертационной работы вслед за наиболее распространенным и актуальным пониманием в качестве бюджетного правила рассматриваются ограничения на уровне федерального бюджета, устанавливающие определенные параметры использования нефтегазовых доходов.

Время последовательной и системной реализации бюджетного правила в России принято отсчитывать с момента образования Стабилизационного фонда в 2004 г. Правило пополнения суверенного фонда за счет зачисления сверхдоходов от нефтегазового сектора фактически реализовывало суть механизма бюджетного правила, накладывая ограничения на сальдо федерального бюджета. Данный механизм, хотя и не назывался изначально «бюджетным правилом», впервые представлял собой долгосрочное ограничение параметров государственного бюджета на основе нормативного регулирования использования нефтегазовых доходов.

Согласно закону, Стабилизационный фонд – «часть средств федерального бюджета, подлежащая обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой»<sup>14</sup>. Источниками пополнения фонда становились

---

<sup>14</sup> «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации». Федеральный закон от 23.12.2003 №184-ФЗ

дополнительные или конъюнктурные нефтяные доходы федерального бюджета, а также остатки средств федерального бюджета, включая доходы от размещения фонда. Под дополнительными доходами бюджета подразумевалась только часть нефтяных поступлений – вывозной таможенной пошлины и налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), которые образуются при ценах на нефть марки «Urals» выше базового значения (изначально – 20 долл. за баррель).

Оценивая результативность нового механизма, Минфин России в 2006 г. заявлял: «Фонд способствует стабильности экономического развития страны, является одним из основных инструментов связывания излишней ликвидности, уменьшает инфляционное давление, снижает зависимость национальной экономики от неблагоприятных колебаний поступлений от экспорта сырьевых товаров»<sup>15</sup>.

За последующие 20 лет сменилось шесть конструкций механизма бюджетного правила. Хотя представленные в Таблица 5 последовательные версии отечественного бюджетного правила на первый взгляд заметно отличаются друг от друга, их ключевые характеристики во многом схожи и воспроизводят изначальный механизм.

---

<sup>15</sup> О Стабилизационном фонде РФ// Министерство финансов РФ: официальный сайт. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=3353-stabilizatsionnyi\\_fond\\_rossiiskoi\\_federatsii](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=3353-stabilizatsionnyi_fond_rossiiskoi_federatsii) (дата обращения: 12.08.2025).

**Таблица 5 – Сравнительные характеристики всех версий отечественного бюджетного правила**

Период реализации	2004–2007 гг.	2008 г.	2013–2014 гг.	2018–2019 гг. / 2021 г.	2023 г.	2024-2025 гг.
Контекст и мотивация введения правил	Наличие высокого уровня внешнего долга. Благоприятная конъюнктура – стремительный рост доходов от экспорта энергоресурсов	Перегрев экономики, рост инфляции, укрепление рубля на фоне высоких цен на сырье. Рост зависимости бюджета от нефтегазовых доходов	Рост цен на энергоресурсы на фоне восстановления мировой экономики, «арабской весны» и войны в Ливии	Переход к режиму таргетирования инфляции. Преодоление финансового кризиса 2014–2016 гг. и исчерпание Резервного фонда. Стабилизация цен на нефть в 2016–2017 гг.	Значительный рост расходов в 2022 г. Высокая неопределенность цен, объемов добычи и экспорта энергоресурсов	Увеличение цены отсечения для поддержания высокого уровня госрасходов
Определение структурного уровня доходов	Сумма нефтяных и нефтяных доходов при цене 20/27 долл. за барр.	Сумма нефтегазовых доходов и величины нефтегазового трансферта	Сумма нефтегазовых и нефтегазовых доходов, рассчитываемых по скользящей средней цене Urals за 5–10 лет	Сумма нефтегазовых и нефтегазовых доходов при цене 40 долл. за барр., ежегодно индексируемой на 2%	Сумма нефтегазовых и нефтегазовых доходов в размере 8 трлн руб.	Сумма нефтегазовых и нефтегазовых доходов при цене 60 долл. за барр.
Целевой показатель	Допускается дефицит федерального бюджета на величину бюджетных инвестиций и процентных расходов	С 2011 г. допускается нефтегазовый дефицит в размере 4,7% ВВП, а структурный дефицит в размере 1% ВВП	Допускается структурный дефицит в размере 1% ВВП	Допускается структурный дефицит в 2019 г. в размере 585 млрд руб. (в 2021 г. повышен до 1.46 трлн руб.)	В 2023 г. структурный первичный дефицит 2,9 трлн руб., в 2024 г. – 1,6 трлн руб. С 2025 г. – выход на структурный первичный баланс	В 2024 г. – структурный первичный дефицит 1,6 трлн руб. С 2025 г. – выход на структурный первичный баланс
Особенности управления суверенным фондом	Дополнительные доходы зачисляются в стабилизационный фонд, который до достижения 500 млрд руб. можно расходовать только на покрытие дефицита и сокращение госдолга	Образование Резервного фонда, финансирующего дефицит, и ФНБ, инвестирующего в реальный сектор. До достижения 10% пополняется Резервный фонд, после – ФНБ	Снижение нормативной величины Резервного фонда до 7% ВВП. После его наполнения 50% дополнительных доходов зачисляется в ФНБ, остальное направляется в бюджет	Сверхдоходы зачисляются в ФНБ. Пороговый уровень для вложения в неликвидные активы (ценные бумаги, депозиты в банках) – 7% ВВП. В 2021 г. порог повышен до 10% ВВП	Отмена ограничения изъятий из ФНБ только на возмещение выпавших доходов. Разрешено использование средств на финансирование дефицита бюджета	Разрешено использование средств Фонда в целях финансирования дефицита бюджета
Причины отмены или смягчения правила	Модернизация конструкции бюджетного правила в рамках курса на снижение нефтегазовой зависимости	Рост потребности в расходах в связи с мировым финансовым кризисом	Невозможность выполнения правила при существенном снижении цен на энергоресурсы в рамках кризиса 2015 г.	Рост потребностей, вызванный пандемией COVID-19 в 2020 г. и обострением внешнеполитического конфликта в 2022 г.	Стабилизация объемов добычи и экспорта энергоресурсов. Возврат к прежней конструкции на фоне ослабления курса рубля	Рост расходов на национальную оборону, субсидирование льготных кредитов, нефтегазовые доходы ниже плана

*Источник:* составлено автором.

Во-первых, в качестве целевого показателя выступал структурный баланс федерального бюджета, рассчитываемый как разность структурных доходов и расходов, скорректированных на размер процентных платежей. В свою очередь, структурные доходы определялись как сумма долгосрочного (базового) уровня доходов от добычи и экспорта сырьевых ресурсов и остальных поступлений бюджета. При этом менялся лишь сам метод определения структурных объемов сырьевых доходов – их расчет на основании долгосрочной цены на нефть (варианты правил с ценой отсечения) или задаваемая абсолютная величина (нефтегазовый трансферт в бюджетном правиле 2008 г., конструкция 2023 г.).

Во-вторых, все существовавшие конфигурации бюджетного правила предусматривали наличие одного или нескольких суверенных фондов благосостояния (Стабилизационного фонда, Резервного фонда, Фонда национального благосостояния (ФНБ)) с определенными алгоритмами пополнения и изъятия средств. Это позволяло накапливать нефтегазовые доходы в периоды высокой конъюнктуры и расходовать в случае необходимости. Наличие суверенных фондов способствовало решению проблемы общего доступа (трагедии общин), препятствуя избыточному неэффективному расходованию бюджетных средств.

В-третьих, применявшиеся конструкции количественных ограничений характеризуются относительно коротким периодом существования. Основным фактором прекращения их действия в большинстве случаев был экономический кризис, в условиях которого продолжение выполнения правила влекло слишком высокие издержки для социально-экономического положения страны.

Отечественная практика применения бюджетного правила состоит из следующих периодов их функционирования: 2004–2008 гг., 2013–2014 гг., 2018–2019 гг., 2021 г. и период с 2023 г. по настоящее время. Вместе с изменениями конструкции правила менялось также его место и значение в бюджетной политике России.

В стратегических документах бюджетной политики середины 2000-х гг. Стабилизационному фонду приписывалась роль повышения устойчивости федерального бюджета к негативным воздействиям внешнеэкономической конъюнктуры<sup>16</sup>.

В Бюджетном послании на 2008–2010 гг. указывалось: «механизмы и принципы, заложенные при принятии решения о создании Стабилизационного фонда РФ, оправдали себя с точки зрения решения задачи финансовой стабилизации»<sup>17</sup>. Однако в конце 2000-х годов Министерство финансов признало необходимость реформирования бюджетного правила для того, чтобы его реализация могла «обеспечить будущие поколения достаточным запасом средств для поддержания уровня расходов при исчерпании углеводородных запасов»<sup>18</sup>. Таким образом, бюджетное правило начало рассматриваться в качестве элемента политики отказа от нефтяной зависимости в долгосрочной перспективе.

С 2010 г. приоритеты бюджетной политики в части устройства бюджетной системы формируются на основе программ и концепций по повышению эффективности управления общественными финансами. В этих документах подтверждается ориентация на долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджета как необходимое условие макроэкономической стабильности и достижения целей социально-экономического развития.

Постепенно в программных документах усиливалась и роль бюджетного правила: от одного из инструментов ответственной бюджетной политики оно стало рассматриваться как ключевой механизм, обеспечивающий баланс между бюджетной устойчивостью и достижением целей социально-

---

<sup>16</sup> См.: Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 годах. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_88769/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88769/) (дата обращения: 12.08.2025)

<sup>17</sup> См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 09.03.2007 “О бюджетной политике в 2008–2010 годах”. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_66865/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66865/) (дата обращения: 12.08.2025)

<sup>18</sup> См.: Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 году и среднесрочной перспективе. С. 41. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=216-osnovnye\\_rezultaty\\_i\\_napravleniya\\_byudzhethoi\\_politiki\\_v\\_2007\\_godu\\_i\\_srednesrochnoi\\_perspektive&ysclid=ls4\\_rwsvmke35439363](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=216-osnovnye_rezultaty_i_napravleniya_byudzhethoi_politiki_v_2007_godu_i_srednesrochnoi_perspektive&ysclid=ls4_rwsvmke35439363) (дата обращения: 12.08.2025)

экономического развития (**Таблица 6**). Такая трансформация связана с переходом к более консервативной бюджетной политике после событий 2014–2016 гг., включая:

- падение мировых цен на нефть, продемонстрировавшее сохранение зависимости от рентных доходов;
- переход к режиму инфляционного таргетирования, результативность которого зависит от характера проводимой бюджетной политики;
- усиление геополитической напряженности и введение санкций против России.

В этих условиях реализацию приоритетов социально-экономического развития при одновременном обеспечении долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы следует рассматривать как основную цель отечественной бюджетной политики, а бюджетное правило — как один из ключевых механизмов ее достижения.

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. конкретизируется, что применение бюджетного правила направлено на повышение стабильности и предсказуемости экономических и финансовых условий, снижение зависимости от внешних факторов, формирование основы для повышения инвестиционной активности и увеличения потенциальных темпов роста валового внутреннего продукта. При этом строгое соблюдение количественных ограничений на бюджетные параметры указывается в качестве важнейшего средства снижения связанных с бюджетной политикой рисков для макроэкономической и финансовой стабильности.

Таблица 6 – Сравнение стратегических документов бюджетной политики после 2010 г.

Название документа	Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года <sup>19</sup>	Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года <sup>20</sup>	Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах <sup>21</sup>
Дата утверждения	30 июня 2010 г.	30 декабря 2013 г.	31 января 2019 г.
Цель	“Создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития”	“Повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений”	“Достижение приоритетов и целей, определенных в документах стратегического планирования, качественного рывка в социально-экономическом развитии в условиях ограниченности бюджетных ресурсов”
Роль бюджетного правила	Один из принципов ответственной бюджетной политики	Одно из направлений мер по обеспечению долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета	Обеспечение баланса между долговой устойчивостью, долгосрочной сбалансированностью бюджетной системы и устойчивым социально-экономическим развитием.

Источник: составлено автором.

<sup>19</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 N 1101-р <Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года>. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_102311/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102311/) (дата обращения: 12.08.2025)

<sup>20</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 N 2593-р <Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года> URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156759/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156759/) (дата обращения: 12.08.2025)

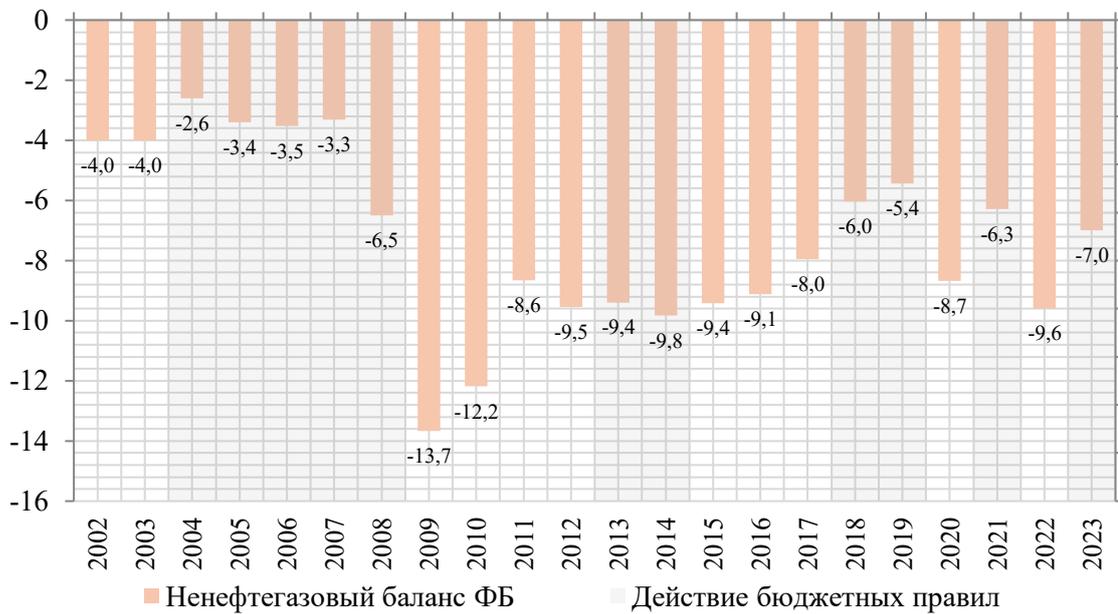
<sup>21</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р <Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах> URL: <https://docs.cntd.ru/document/552277878?marker=656010> (дата обращения: 12.08.2025)

Таким образом, на данный момент в системе приоритетов отечественной бюджетно-налоговой политики бюджетному правилу предписывается не только обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, но и содействие устойчивому экономическому росту в целом посредством повышения макроэкономической стабильности и расширения потенциала национальной экономики, в том числе, за счет увеличения инвестиционной активности. Тем не менее имеющиеся эмпирические оценки не позволяют однозначно говорить о достижении нормативных целей.

Как уже было отмечено, стабилизационная роль бюджетного правила во многом определяется контрциклическостью бюджетной политики. В исследованиях отечественных авторов способность отечественных правил ее обеспечить ставится под сомнение [Соколов и др., 2021; Кудрин и др., 2023]. Как следствие, стабилизационная функция отечественного бюджетного правила не находит однозначного подтверждения.

Реакция первичного сальдо бюджета на наращивание государственного долга в прошлых периодах эмпирически подтверждает устойчивость бюджетной политики в России [Алехин, 2019; Сучкова, 2023]. Тем не менее оценка бюджетного разрыва, служащего индикатором долгосрочной сбалансированности государственных финансов, показывает, что на длительном горизонте российскую бюджетную политику нельзя считать устойчивой [Горюнов и др., 2015]. В качестве ключевого негативного фактора исследователи называют сокращение нефтегазовых поступлений в долгосрочном периоде, в связи с чем отмечается важность развития иных источников доходов.

На этом фоне представляется обоснованным акцент бюджетной политики на минимизации ненефтегазового дефицита бюджета, определяющего способность государства обеспечивать расходы без использования рентных поступлений [Кудрин, 2006]. Действительно, в годы функционирования правил ненефтегазовый дефицит федерального бюджета сокращался (Рисунок 13). Однако о получении устойчивого результата говорить нельзя.

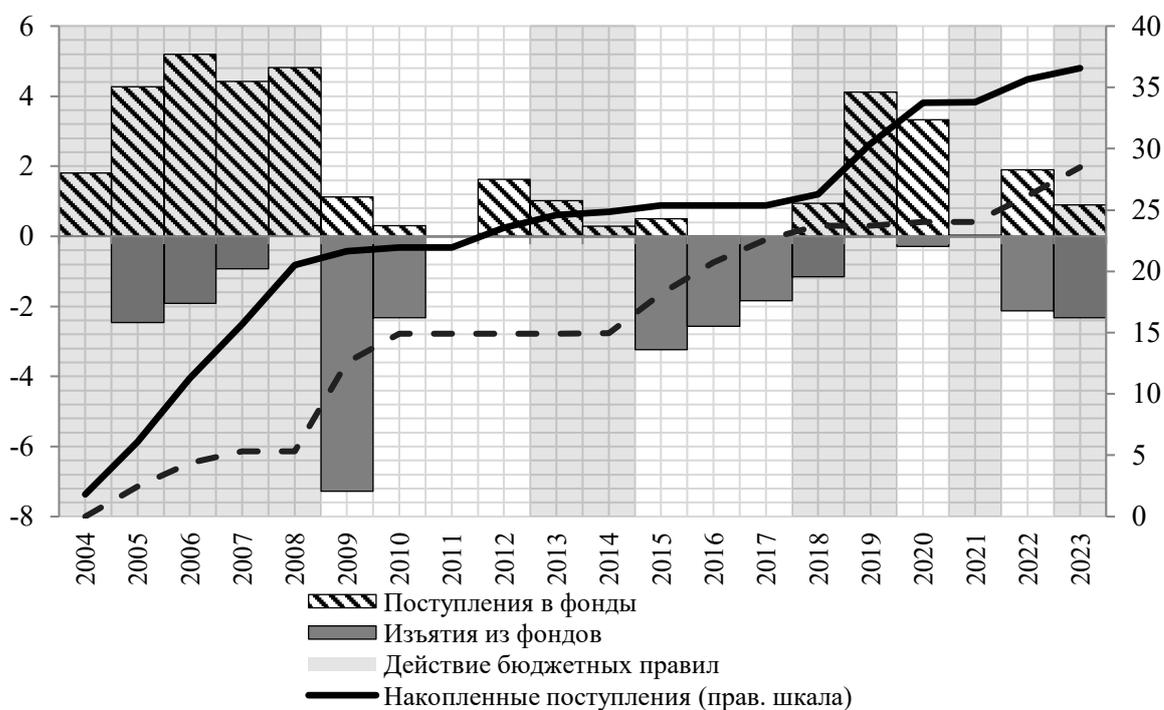


**Рисунок 13 – Динамика ненефтегазового баланса федерального бюджета в 2002–2023 гг., в процентах от фактического ВВП.**

*Источник:* составлено автором.

Следует отметить определенные успехи в решении задачи сбережения конъюнктурных доходов. В периоды истощения фондов возвращение бюджетного правила позволяло обеспечить их пополнение. Сравнение в постоянных ценах и без учета курсовой переоценки объемов средств, откладываемых в суверенные фонды и изымаемых из них, позволяет сделать вывод о результативности сберегательной функции правил (**Рисунок 14**).

Тем не менее с первых лет существования Стабфонда отмечалось, что платой за стабильность, достигнутую сбережением конъюнктурных доходов, стали избыточный стерилизационный эффект и сдерживание внутреннего спроса [Солнцев, Белоусов, 2005; Гурвич, 2006]. Продемонстрировано также, что в период бурного роста нефтяных цен в 2000-х гг. государственные расходы были ниже оптимального уровня, способствующего росту производственных возможностей экономики [Скрыпник, 2019], а инвестирование и антикризисное расходование средств фондов отличалось неэффективностью [Буклемишев, 2013]. Это вызывает сомнение в результативности бюджетного правила с точки зрения содействия расширению потенциала национальной экономики.



**Рисунок 14 – Нефтегазовые поступления в суверенные фонды и изъятия из них в ценах 2019 года, трлн рублей.**

*Источник:* составлено автором по данным Минфина России и Казначейства.

Неоднозначные результаты использования бюджетного правила во многом могут объясняться частыми изменениями текущих задач проводимой бюджетной политики, что, в свою очередь, определяло приостановки и изменения механизма бюджетного правила. В качестве основного отличия применяемых конструкций представляется проведение более мягкой или более жесткой бюджетной политики, потребность в которых определялась экономико-политическим контекстом [Кудрин, Соколов, 2017].

В одних случаях бюджетное правило должно было обеспечить формирование или восстановление резервов (правила 2004 г. и 2018 г., соответственно), проведение посткризисной консолидации (правило 2021 г.). Это предопределяло относительную жесткость их конструкции. Так, в рамках бюджетного правила 2018–2019 гг. была установлена довольно низкая цена отсека для пополнения исчерпавшихся резервов Стабфонда, хотя многие указывали, что такой подход не позволяет обеспечить необходимый объем расходов для экономического развития и финансирования структурных реформ [Кудрин, Соколов, 2017]. В свою очередь, реализация бюджетного правила в 2021

году была нацелена на нормализацию бюджетной политики после прохождения острой фазы кризиса, вызванного пандемией COVID-19.

В других ситуациях (2006, 2013, 2023 и 2024 гг.) бюджетное правило должно было обеспечивать более высокий уровень расходов. Так, высокий уровень цен и стремление к увеличению социальных расходов бюджета уже в 2006 г. привели к увеличению цены отсечения с 20 до 27 долл. за баррель, что, по мнению исследователей, отвечало актуальным долгосрочным прогнозам [Гурвич, 2006]. Мягкость бюджетного правила 2013–2014 гг. определялась необходимостью финансирования принятых в 2009–2010 гг. долгосрочных обязательств (например, значительное повышение пенсионных выплат) и выполнения «майских» указов Президента, в том числе в части повышения заработной платы работников бюджетной сферы [Кудрин и Соколов, 2017]. В свою очередь, бюджетное правило 2023 г. и последующая конструкция 2024 г. были призваны обеспечить необходимые бюджетные расходы вне зависимости от внешней конъюнктуры.

В целом применение бюджетного правила представляло собой компромисс, необходимый для реализации различных направлений государственной политики. Параметры бюджетного правила определяют достижение определенного баланса между долгосрочными целями и текущими потребностями государства в рамках сложившейся социально-экономической ситуации.

Следует отметить, что после кризисных событий последних лет приверженность правилам неоднократно подтверждалась фискальными властями. Так, нормализация бюджетной политики предполагает «возврат к обычным параметрам бюджетного правила».<sup>22</sup> Тем не менее для определения целесообразности применения бюджетного правила в России представляется необходимым определить результативность данного механизма.

В рамках диссертационного исследования проводится комплексная эмпирическая оценка практики применения бюджетного правила в России — как с точки зрения обеспечения сбалансированности и устойчивости параметров

---

<sup>22</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTTP\\_2024-2026.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTTP_2024-2026.pdf) (дата обращения: 12.08.2025)

государственного бюджета, так и с точки зрения влияния данного механизма на процикличность бюджетно-налоговой политики и динамику бюджетных инвестиций. В следующих частях работы представлена методология исследования, обсуждаются эмпирические результаты и на их основе формулируются содержательные выводы и рекомендации для бюджетно-налоговой политики России.

### **3.2. Результаты отечественного опыта применения бюджетного правила<sup>23</sup>**

Согласно теории, бюджетные правила должны справляться с дефицитным и проциклическим смещениями бюджетно-налоговой политики («deficit bias», «procyclical bias»), чему особенно сильно подвержены страны-экспортеры природных ресурсов. В свою очередь, хронический дефицит бюджета и проциклическая бюджетная политика препятствуют достижению долгосрочной сбалансированности системы государственных финансов и выполнению стабилизационной функции бюджетной политики.

В рамках данной работы мы стремимся определить результативность бюджетного правила в России с точки зрения устранения указанных смещений. Для этого был выбран метод контрфактического анализа, который применялся в предыдущих исследованиях, посвященных моделированию и оценке результативности ограничительных механизмов [Andrle et al., 2015, p. 13; Lledo et al., 2018, p. 11]. Данный подход также ранее использовался в некоторых отечественных работах для анализа возможных улучшений конструкции бюджетного правила [Гурвич, Соколов, 2016; Кудрин, Соколов, 2017].

Таким образом, цель контрфактического расчета состоит в воспроизводстве исторической динамики основных параметров федерального бюджета России при отсутствии бюджетного правила. Сопоставление полученных результатов и фактических данных позволит сформулировать выводы о роли бюджетного

---

<sup>23</sup> В данном разделе использованы материалы, опубликованные в статье «Соотношение теории и отечественной практики применения бюджетных правил» [Аблаев, 2024].

правила в обеспечении сбалансированности и контрцикличности бюджетной политики в России.

При осуществлении контрфактического расчета использовались следующие предпосылки:

1. Бюджетное правило в его наиболее распространенном понимании как количественные ограничения, накладываемые на параметры федерального бюджета в части регулирования нефтегазовых доходов, и связанные с ними нормы и сопутствующие механизмы (суверенные фонды и т. д.) отсутствовали в бюджетном законодательстве Российской Федерации в 2004–2023 гг.
2. Конъюнктурные рентные поступления, зачисляемые в суверенные фонды (Стабилизационный фонд, затем Резервный фонд и Фонд национального благосостояния), закладываются в первичные расходы на тот же год, что и их поступление в федеральный бюджет. Исключением являются 2005–2008 гг., когда часть конъюнктурных доходов направлялась на крупные выплаты по внешнему долгу. В рамках контрфактического сценария задается сокращение предельных расходов бюджета и увеличение его сальдо на величину объемов погашаемого внешнего долга.
3. Федеральный бюджет не получает процентных доходов от размещения средств суверенных фондов, дивидендные и иные выплаты от принадлежащих фондам активов, а также не получает дохода от осуществления сделки с Банком России по продаже акций Сбербанка в 2020–2021 гг.

Учитывая заданные предпосылки, построение контрфактических рядов осуществлялось следующим образом:

- *Контрфактическая динамика доходов* федерального бюджета определяется вычитанием из фактических значений дополнительных доходов, которые были получены в результате управления средствами, размещенными в нефтегазовых фондах:

$$BR_t^{cf} = BR_t^f - FII_t^f, \quad (3)$$

где  $BR_t^{cf}$  – контрфактические (cf) доходы федерального бюджета (Budget Revenues),  $BR_t^f$  – фактические (f) доходы федерального бюджета,  $FII_t^f$  – фактические процентные доходы фондов (Funds Interest Income);

- *Контрфактическая динамика расходов* федерального бюджета определяется суммой дополнительных нефтегазовых доходов (которые в условиях отсутствия бюджетного правила могут использоваться свободно) и прироста процентных платежей по госдолгу, наращиваемому в целях покрытия бюджетных дефицитов. При этом данная сумма снижается на величину поступлений процентных доходов от размещения средств нефтегазовых фондов (ввиду их отсутствия):

$$BE_t^{cf} = PBE_t^f + EOR_t^f + DIE_t^{cf} - FII_t^f, \quad (4)$$

где  $BE_t^{cf}$  – контрфактические расходы федерального бюджета (Budget Expenditure),  $PBE_t^f$  – фактические непроцентные расходы федерального бюджета,  $EOR_t^f$  – дополнительные нефтегазовые доходы (Excess Oil Revenues),  $DIE_t^{cf}$  – контрфактические процентные платежи по государственному долгу (Debt Interest Expenditure);

- *Образуемый в контрфактическом сценарии профицит* федерального бюджета полностью направляется на погашение государственного долга Российской Федерации (без учета госгарантий), а дефицит федерального бюджета, в свою очередь, полностью покрывается за счет наращивания долга. При этом мы прибегаем к допущению о прямой пропорциональной зависимости между уровнем долга и расходами на его обслуживание в фактическом и контрфактическом сценариях.

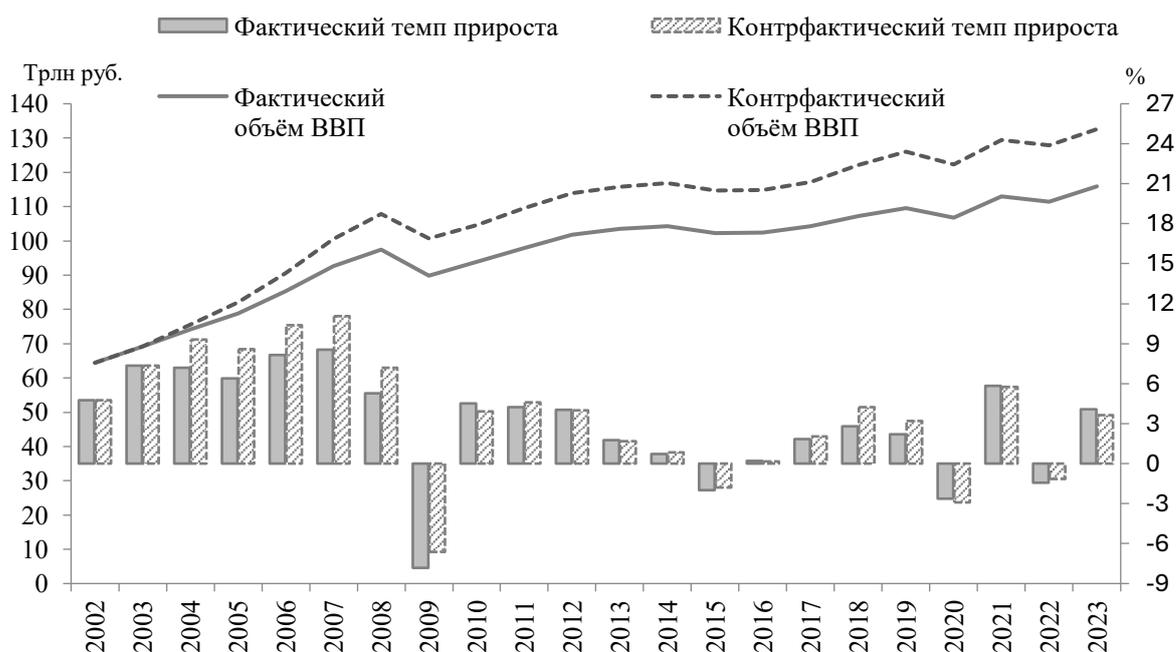
Наконец, полученные изменения в объемах и динамике доходов и расходов федерального бюджета отражаются на объемах и динамике ВВП в номинальном и реальном объемах (**Рисунок 15**). Темпы роста ВВП корректируются на величину отклонений моделируемых контрфактических первичных расходов от фактических значений, используя наиболее свежую оценку мультипликатора бюджетных расходов (относительной величины изменения выпуска в результате увеличения государственных расходов) из работы [Матвеев, Соколов, 2024].

Отметим, что авторы обнаруживают постепенное снижение мультипликатора в течение рассматриваемого периода – если в 2005 г. он составлял 0,65, то в 2023 г. его значение составляло уже 0,41. На основании этого исследователи делают вывод о снижении средней эффективности использования совокупных бюджетных расходов по мере роста их объема.

Таким образом, с учетом скорректированных первичных расходов контрфактическая динамика реального ВВП определяется по следующей формуле:

$$GDP_t^{cf} = GDP_{t-1}^{cf} + \Delta GDP_t^f + M_t * (PBE_t^{cf} - PBE_t^f), \quad (5)$$

где  $GDP_t^{cf}$  – контрфактический объем ВВП в текущем году,  $GDP_{t-1}^{cf}$  – контрфактический объем ВВП РФ в предшествующем году,  $\Delta GDP_t^f$  – фактический прирост объема ВВП в текущем году,  $PBE_t^{cf}$  и  $PBE_t^f$  – контрфактический и фактический объем непроцентных расходов федерального бюджета,  $M_t$  – мультипликатор бюджетных расходов. Переход к реальным величинам осуществлялся с применением дефляторов ВВП к 2019 г.



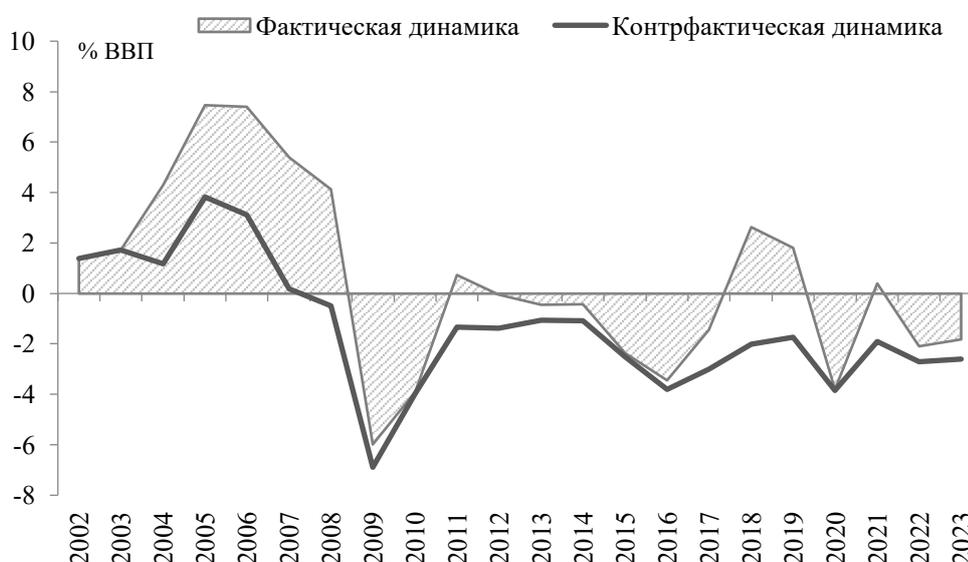
**Рисунок 15 – Фактическая и расчетная динамика реального объема ВВП и темпов прироста в 2002–2023 гг., в ценах 2019 г. и процентах**

Источник: расчеты автора.

На следующем этапе осуществлялся анализ бюджетной сбалансированности на основании динамики бюджетного баланса и государственного долга. Сравнение фактических и контрфактических показателей позволяет сделать выводы о роли бюджетного правила в сдерживании дефицита бюджета и обеспечении устойчивости государственного долга.

В ходе проведенных расчетов были получены значения основных параметров федерального бюджета, а именно динамики доходов, расходов, первичных расходов, расходов на обслуживание государственного долга, а также баланса федерального бюджета, уровня государственного долга Российской Федерации и ВВП в номинальных и реальных, сопоставимых величинах в период 2002–2023 гг.

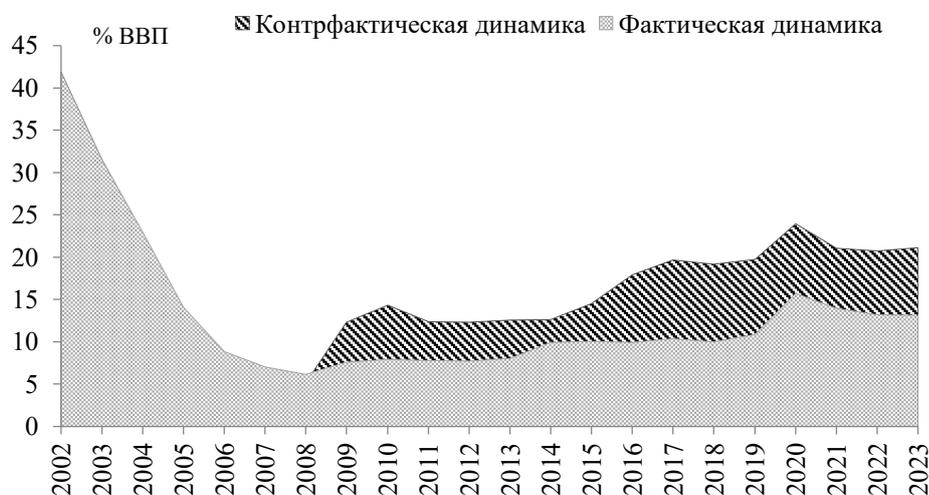
В рамках анализируемого контрфактического сценария дефицит федерального бюджета в 2008–2023 гг. носит хронический характер, преимущественно, из-за более высоких процентных расходов (Рисунок 16). В свою очередь, фактическая динамика сальдо федерального бюджета, определяемая чередованием периодов дефицита и профицита, представляется более сбалансированной во времени. Немаловажную роль в этом чередовании играли бюджетные правила, посткризисный возврат к которым обеспечивал проведение своевременной бюджетной консолидации.



**Рисунок 16 – Фактическая и расчетная динамика сальдо федерального бюджета, в процентах ВВП.**

*Источник:* расчеты автора.

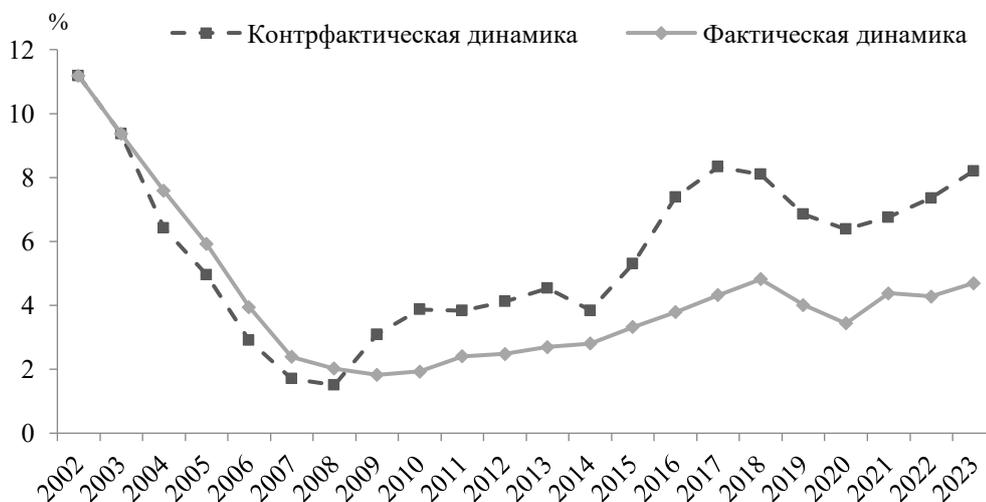
Отсутствие финансовых резервов, формируемых в благоприятные годы, определяет увеличение объемов государственного долга (без учета государственных гарантий) в условиях систематического дефицита бюджета. Контрфактический уровень государственного долга к концу рассматриваемого периода превышает фактический показатель в 1,6 раза (Рисунок 17).



**Рисунок 17 – Фактическая и расчетная динамика государственного долга (без государственных гарантий) в 2002–2023 гг., в процентах ВВП.**

*Источник:* расчеты автора.

При этом государственный долг (без учета государственных гарантий) достигает 21,1% ВВП и выходит за границы безопасного порогового уровня 20% ВВП, что увеличивает риски долговой устойчивости [Соколов и др., 2024].



**Рисунок 18 – Фактическая и расчетная динамика процентных расходов федерального бюджета в 2002–2023 гг., в процентах от всех расходов.**

*Источник:* расчеты автора.

Прямым следствием накопления государственного долга при невозможности в кризисных условиях использовать финансовые резервы становится увеличение расходов на его обслуживание до 8,2% от всех расходов к 2023 г., что значительно превышает фактическое значение – 4,7% (Рисунок 18).

Таким образом, применение бюджетного правила позволило сдерживать рост бюджетных расходов и государственного долга. При этом следует обратить внимание на непосредственный эффект реализации механизма нефтегазового фонда – одного из ключевых элементов всех применявшихся конструкций бюджетного правила в России. С одной стороны, откладывание средств в суверенный фонд позволяло инвестировать их в активы, как приносящие процентный доход, так и увеличивающиеся в цене (например, ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте). Покрытие дефицита бюджета за счет средств фонда позволяло сократить эмиссию государственного долга, снижая тем самым стоимость его обслуживания. При учете данных факторов накопленный к началу 2024 г. совокупный эффект нефтегазовых фондов составляет 23 трлн руб. или 21% ВВП в ценах 2019 г. (Рисунок 19).



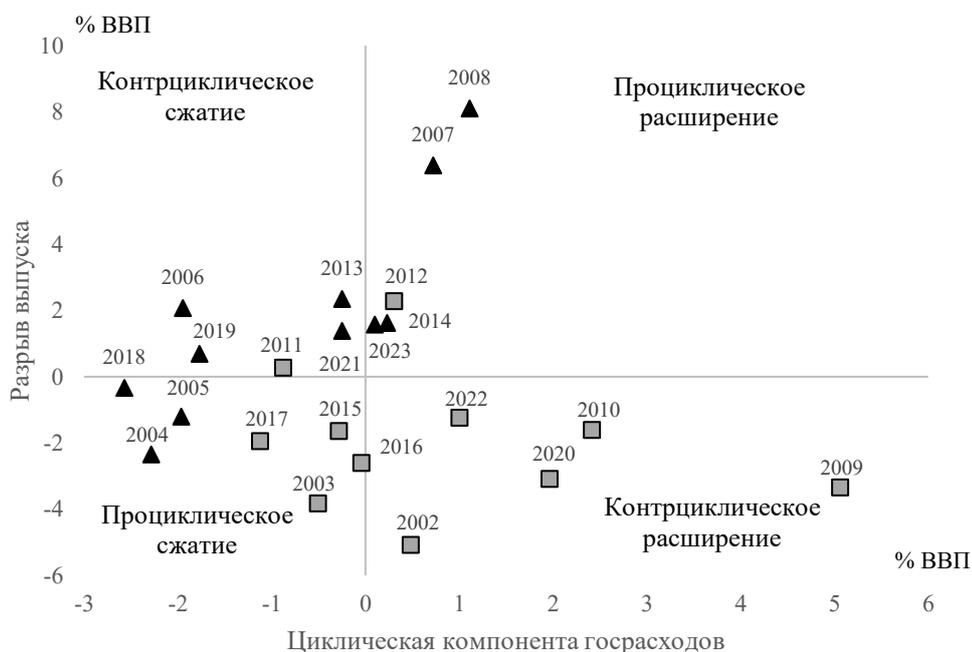
**Рисунок 19 – Накопленный финансовый эффект реализации механизма нефтегазового фонда в России, в ценах 2019 г. и % ВВП.**

*Источник:* расчеты автора.

Анализ стабилизационной роли бюджетного правила посредством определения и сравнения степени цикличности бюджетной политики в различных

сценариях был реализован следующим образом. Для фактических и контрфактических показателей были рассчитаны коэффициенты корреляции между циклическими компонентами расходов федерального бюджета и разрывом выпуска. Данные показатели были получены с помощью НР-фильтра (параметр сглаживания 100). Полученные коэффициенты корреляции характеризуют связь между разрывом выпуска и циклической компонентой расходов федерального бюджета, предполагая, что положительная связь определяет процикличность бюджетной политики, а отрицательная – контрцикличность.

В рамках как фактической динамики, так и контрфактического сценария обнаруживаются периоды процикличности и контрцикличности бюджетных расходов. Тем не менее фактическая динамика государственных расходов представляется более контрциклической (Рисунок 20), что особенно заметно в периоды действия бюджетного правила (2004–2008 гг., 2019 г., 2021 г.), а также в периоды значительного экономического спада (2009–2010 гг., 2020 г., 2022 г.).

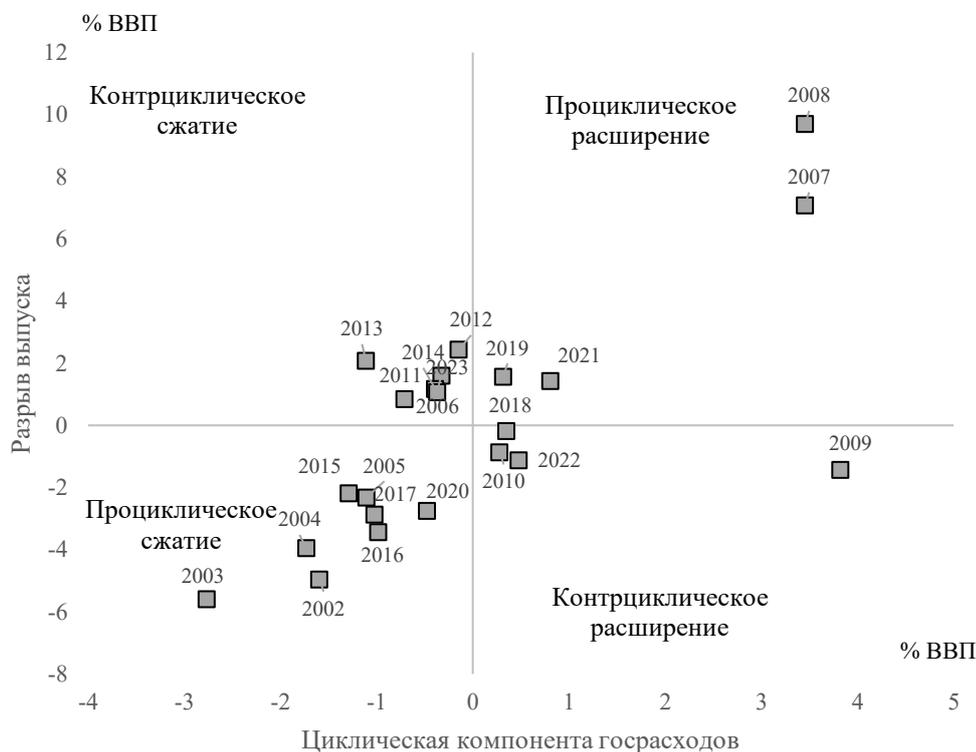


**Рисунок 20 – Фактические показатели разрыва выпуска и циклической компоненты непроцентных расходов федерального бюджета в 2002–2023 гг., в процентах от потенциального ВВП**

*Примечание:* ▲ – годы действия бюджетного правила; ■ – годы его отсутствия.

*Источник:* расчеты автора.

В контрфактическом сценарии расходы демонстрируют ярко выраженную проциклическую как в периоды спада экономики, так и ее значительного перегрева (Рисунок 21).



**Рисунок 21 – Контрфактические показатели разрыва выпуска и циклической компоненты непроцентных расходов федерального бюджета в 2002–2023 гг., в процентах от потенциального ВВП**

*Источник:* расчеты автора.

Для периода 2002–2023 гг. выявлена статистически значимая положительная корреляция между циклической компонентой бюджетных расходов и разрывом выпуска в контрфактическом сценарии ( $r = 0.71$ ;  $p < 0.001$ ), что соответствует проциклической бюджетной политике.

В свою очередь, небольшой отрицательный коэффициент корреляции между фактическими показателями статистически незначим ( $r = -0.08$ ;  $p = 0.737$ ), что указывает на ациклический (нейтральный) характер проводимой бюджетной политики относительно экономического цикла. Такой результат во многом объясняется чередованием периодов действия бюджетного правила и отказа от них, что позволяло, соответственно, сдерживать и наращивать расходы.

На основании представленных выше оценок можно сказать, что реализация механизма бюджетного правила в целом имела положительные результаты с точки зрения обеспечения бюджетной сбалансированности и выполнения стабилизационной функции относительно альтернативной ситуации, предполагающей его отсутствие. Возвращение к бюджетному правилу в посткризисные годы обеспечивало проведение бюджетной консолидации, что позволило избежать хронического дефицита федерального бюджета и сформировать финансовые резервы. В свою очередь, наличие финансовых резервов обеспечило более низкий уровень государственного долга и расходов на его обслуживание, а также позволило инвестировать свободные средства в приносящие доход активы. По нашим оценкам, накопленный к 2023 г. совокупный эффект реализации механизма нефтегазового фонда составляет 21% ВВП.

Полученный результат представляется особенно интересным, учитывая, что отечественная практика применения бюджетного правила с частыми приостановками и пересмотрами ограничительного механизма во многом выглядит несовершенной с точки зрения теоретических оснований. Тем не менее такая ситуация в целом соответствует международному опыту. В частности, для стран — участниц ЕС показано, что бюджетные правила оказывают благоприятное влияние на бюджетную устойчивость и макроэкономическую стабильность даже в тех случаях, когда они не всегда строго соблюдаются [Reuter et al., 2022]. Иными словами, бюджетные правила, даже при нерегулярном их исполнении, продолжают выполнять роль ориентира для политического руководства и общества, способствуя проведению более ответственной бюджетно-налоговой политики.

В этой связи устойчивость отечественной бюджетной политики и ее стабилизационное воздействие на экономику нельзя объяснять исключительно действием бюджетного правила. Отчасти они отражают решения фискальных властей, которые в отдельные периоды принимались вразрез с формальными требованиями правила, прежде всего, когда издержки его соблюдения становились чрезмерными (в 2020 и 2022 гг.). Вместе с тем накопленный опыт, прежде всего в сфере формирования суверенных фондов, подчеркивает важность сдерживания

решений, принимаемых в ответ на текущие политические и экономические стимулы и не являющихся оптимальными в долгосрочной перспективе. Обеспечение преемственности принципов ответственной бюджетной политики требует создания специальных институциональных механизмов, накладывающих долгосрочные ограничения на параметры бюджетной политики.

### **3.3. Бюджетное правило и контрциклическая бюджетная политика<sup>24</sup>**

Изложенные выше результаты позволяют получить частичное понимание стабилизационных характеристик как применяемого бюджетного правила, так и проводимой бюджетно-налоговой политики в целом. Для получения более полной оценки требуется дополнительный эмпирический анализ.

В научной литературе представлены различные методы регрессионного анализа, применяемые для исследования связи между параметрами бюджетной политики и динамикой экономического цикла. В качестве зависимой переменной, определяющей характер бюджетной политики в периоды циклических колебаний выпуска, могут использоваться различные параметры государственного бюджета. В рамках данного раздела фокус будет сосредоточен именно на анализе поведения государственных расходов по отношению к фазе экономического цикла: динамика расходов в большей степени отражает непосредственный выбор властей при проведении бюджетной политики, в отличие от показателя баланса, который в части доходов является скорее эндогенным по отношению к деловому циклу [Frankel et al., 2013, p. 2].

При выборе формы зависимой переменной государственных расходов и объясняющей переменной фазы экономического цикла основной подход предполагает использование оценок трендовых и циклических составляющих, которые могут быть получены с помощью различных статистических процедур или более продвинутых методов – применения фильтров Ходрика-Прескотта (НР), Калмана, оценки производственной функции и т. д. Наиболее распространено

---

<sup>24</sup> В данном разделе использованы материалы, опубликованные в статье «Бюджетные правила и контрциклическая бюджетная политика в России» [Аблаев, Магжанов, 2024].

использование именно HP-фильтра, несмотря на его недостатки, в числе которых – отсутствие экономического обоснования и чувствительность оценок к выбору временного периода.

Важным аспектом представляется также выбор периодичности анализируемых данных. Большинство авторов для оценки цикличности бюджетной политики используют годовые данные. Однако в литературе также можно обнаружить ряд исследований, в которых используются сезонно скорректированные квартальные данные [Ilzetky, Végh, 2008; Burnside, Meshcheryakova, 2005]. Использование квартальных данных не только увеличивает количество наблюдений, но и позволяет учесть возможную эндогенность за счет включения лаговой переменной разрыва выпуска. Оценка процикличности на годовых данных осложняется высокой вероятностью наличия эндогенности из-за двусторонней причинно-следственной связи между разрывом выпуска и расходами бюджета, относящимися к одному периоду. При этом использование показателя разрыва выпуска с годовым лагом представляется необоснованным с содержательной точки зрения – в отличие от включения квартального лага, поскольку курс бюджетной политики может корректироваться в течение года (такова и отечественная практика).

Для оценки роли определенных условий и механизмов в цикличности бюджетной политики используются фиктивные переменные взаимодействия. Бинарные переменные позволяют определить эффект от наличия различных механизмов (бюджетных правил, бюджетных советов, освобождающих оговорок и т. д.). Рассмотренные основные подходы к оценке цикличности бюджетной политики позволяют определить общую эмпирическую стратегию и релевантные специфические инструменты. Далее будет более подробно описана используемая методология и полученные результаты.

Для анализа направления и степени цикличности бюджетной политики применяется оценка уравнения регрессии, в котором зависимой переменной является циклическая компонента непроцентных бюджетных расходов, а в качестве объясняющей переменной интереса выступает показатель фазы

экономического цикла или отклонение цены на отечественную нефть от трендового уровня. В целях оценки эффекта от бюджетного правила модель также включает переменную взаимодействия цикла и переменной, фиксирующей наличие или отсутствие бюджетного правила.

Таким образом, мы оцениваем следующие спецификации модели авторегрессии с распределенными лагами (ARDL, Autoregressive Distributed Lag):

$$G\_gap_t = \beta_0 + \beta_1 G\_gap_{t-1} + \beta_2 gap_{t-1} + \beta_3 Rule_t \times gap_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (6)$$

$$G\_gap_t = \beta_0 + \beta_1 G\_gap_{t-1} + \beta_2 gap_{t-1} + \beta_3 NoRule_t \times gap_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (7)$$

где  $G\_gap_t$  и  $G\_gap_{t-1}$  – циклические компоненты первичных расходов федерального бюджета в текущем и предыдущем кварталах, соответственно,  $gap_{t-1}$  – переменная, отражающая фазу экономического цикла или отклонение цен на отечественную нефть от тренда в предыдущем квартале,  $Rule_t$  – бинарная переменная наличия бюджетного правила,  $NoRule_t$  – бинарная переменная отсутствия бюджетного правила.

Отдельно обратим внимание, что бюджетное правило в модели задается в виде бинарной переменной при том, что в отечественной практике применялись различные его конструкции. Однако, как мы видели, различные версии бюджетного правила в России обладали значительным сходством. Все они накладывали ограничения на структурный баланс федерального бюджета, где под структурными доходами понималась сумма долгосрочного (потенциального, базового) объема ресурсных и прочих доходов бюджета. При этом функционирование всех версий бюджетного правила предусматривало наличие суверенного фонда и определенные условия его пополнения и расходования. Мы полагаем, что с точки зрения поставленной нами задачи действовавшие в России ограничительные конструкции не имели принципиальных отличий и содержательно могут рассматриваться в качестве единого институционального механизма.

Учитывая как особенности национальной экономики, так и специфику отечественного бюджетного правила, помимо разрыва ВВП дополнительно используется циклическая компонента стоимости нефти марки Urals в рублевом

выражении для анализа циклической характеристики государственных расходов относительно динамики сырьевых цен.

Значение суммы коэффициентов при разрыве ВВП или котировок Urals и переменными взаимодействием определяет степень и направление цикличности бюджетной политики в периоды наличия и отсутствия бюджетного правила. Положительный значимый коэффициент характеризует процикличность бюджетных расходов, в то время как обнаружение отрицательного коэффициента свидетельствует о контрцикличности проводимой бюджетной политики.

В рамках данной работы были использованы различные квартальные данные, относящиеся к информации о государственных финансах, макроэкономической ситуации и конъюнктуре мирового рынка в период 2000–2024 гг. Все показатели рассчитывались в постоянных ценах 2019 г. Для подготовки квартальных данных к анализу также представляется важным учет фактора сезонности, для чего применялся метод сезонной корректировки X-13-ARIMA-SEATS.

Циклические компоненты рассчитывались с использованием фильтра Ходрика-Прескотта к ряду с параметром сглаживания 1600 и представлены в процентах от трендового (потенциального) значения. Все используемые показатели представлены в Таблица 7.

*Таблица 7 – Расшифровка условных обозначений показателей.*

Переменная	Расшифровка
Rule	Бинарная переменная, равная 1 в период действия бюджетного правила
NoRule	Бинарная переменная, равная 1 в период отсутствия бюджетного правила
G_gap	Циклическая компонента первичных расходов федерального бюджета
G_gap-1	Циклическая компонента первичных расходов федерального бюджета в прошлом квартале
GDP_gap	Циклическая компонента ВВП (разрыв выпуска)
GDP_gap-1	Циклическая компонента ВВП (разрыв выпуска) в прошлом квартале
Urals_rub-1	Циклическая компонента стоимости нефти марки Urals в рублевом выражении в прошлом квартале

Источник: составлено автором.

Перед оценкой ARDL-моделей была проведена проверка свойств временных рядов с использованием расширенного теста Дики-Фуллера (ADF) и теста Квятковского-Филлипса-Шмидта-Шина (KPSS). Результаты тестирования показали, что все анализируемые переменные, включая циклические компоненты первичных бюджетных расходов, разрыв выпуска и нефтяных цен, а также их взаимодействия с бинарной переменной бюджетного правила, являются стационарными при 1% уровне значимости (Таблица 1 в Приложении Б). Критерии ADF-теста статистически значимо отвергают нулевую гипотезу о наличии единичного корня ( $p\text{-value} < 0.01$  для всех переменных), тогда как значения KPSS-статистик оказались ниже критического порога 0.349 для 10% уровня значимости, что в совокупности подтверждает стационарность исследуемых временных рядов.

В рамках первоначального анализа регрессионных моделей тест Бройша-Пагана подтвердил наличие гетероскедастичности ( $p\text{-value} < 0.05$ ). Ввиду этого были использованы стандартные ошибки с поправкой на гетероскедастичность и автокорреляцию в форме Ньюи-Уеста с фиксированным лаговым окном, равным 3 (Heteroscedasticity and Autocorrelation Consistent, HAC3).

Затем для проверки качества спецификации моделей были последовательно проведены: тест Рамсея (RESET) на корректность функциональной формы, тест Бройша-Годфри на автокорреляцию остатков первого порядка и анализ факторов увеличения дисперсии (VIF) для выявления мультиколлинеарности (Таблица 2 в Приложении Б).

Результаты теста RESET ( $p\text{-value} > 0.4$  для всех спецификаций) не дают оснований отвергнуть нулевую гипотезу о корректности функциональной формы. Тест Бройша-Годфри ( $p\text{-value} > 0.68$ ) подтверждает отсутствие автокорреляции первого порядка в остатках. Значения VIF, не превышающие 3.4, существенно ниже общепринятого критического уровня 10, что свидетельствует об отсутствии существенной мультиколлинеарности.

Совокупность этих результатов подтверждает адекватность спецификации моделей и надежность полученных оценок, что позволяет сделать содержательные выводы о характере цикличности бюджетной политики.

Результаты оценок методом наименьших квадратов (МНК) для специфицированных моделей представлены в Таблица 8. Отметим, что полученные оценки демонстрируют удовлетворительные статистические характеристики. Скорректированный коэффициент детерминации ( $R^2$ ) находится в диапазоне 0.243–0.286, что типично для моделей с фильтрованными временными рядами, где значительная часть вариации объясняется предварительно выделенным трендом. Высокая значимость F-статистики ( $p$ -value  $< 0.001$ ) подтверждает совместную значимость включенных регрессоров. Близкие значения информационных критериев Акаике и Шварца не позволяют однозначно выбрать оптимальную спецификацию, что характерно для взаимосвязанных экономических показателей. Значение статистики Дарбина–Уотсона находится в диапазоне около 2, что наряду с результатами теста Бройша–Годфри подтверждает отсутствие автокорреляции первого порядка в остатках.

В целом представленные оценки рассматриваемых спецификаций согласуются друг с другом по знакам коэффициентов при показателях циклической компоненты непроцентных расходов федерального бюджета, стоимости нефти марки Urals в рублевом выражении и разрыва выпуска.

Оценки всех рассматриваемых моделей демонстрируют статистически значимую инерционность бюджетной политики, что подтверждается устойчивым положительным влиянием лаговой переменной циклической компоненты бюджетных расходов ( $G\_gap_{-1}$ ).

Результаты оценки регрессионных моделей позволяют проанализировать реакцию бюджетной политики как на изменение экономического цикла, так и на отклонение фактической цены на отечественную нефть от трендового уровня. В отношении экономического цикла модели 1–4 демонстрируют устойчивую закономерность: при отсутствии бюджетного правила фиксируется статистически значимая контрциклическая реакция, в то время как при его наличии бюджетные расходы носят скорее нейтральный характер относительно экономического цикла. Этот эффект устойчиво проявляется во всех спецификациях, включающих переменную разрыва ВВП (Таблица 8, модели 1–4, 6, 8).

Таблица 8 – Результаты МНК-оценки регрессионных моделей

	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4	Модель 5	Модель 6	Модель 7	Модель 8
const	-0.014 (0.188)	-0.014 (0.184)	-0.014 (0.188)	-0.014 (0.184)	-0.007 (0.475)	-0.007 (0.465)	-0.007 (0.475)	-0.007 (0.465)
G_gap-1	0.287** (0.024)	0.256** (0.037)	0.287** (0.024)	0.256** (0.037)	0.332*** (0.009)	0.320*** (0.008)	0.332*** (0.009)	0.320*** (0.008)
GDP_gap-1	-2.109*** (0.005)	-1.572* (0.051)	0.336 (0.572)	0.743 (0.259)	—	-0.219 (0.702)	—	-0.219 (0.702)
GDP_gap-1 * Rule	2.445** (0.018)	2.315** (0.021)	—	—	—	—	—	—
GDP_gap-1 * NoRule	—	—	-2.445** (0.018)	-2.315** (0.021)	—	—	—	—
Urals_rub_gap-1	—	-0.156* (0.074)	—	-0.156* (0.074)	-0.287*** (0.001)	-0.268*** (0.009)	-0.075 (0.506)	-0.056 (0.666)
Urals_rub_gap-1 *Rule	—	—	—	—	0.212 (0.104)	0.212 (0.101)	—	—
Urals_rub_gap-1 *NoRule	—	—	—	—	—	—	-0.212 (0.104)	-0.212 (0.101)
Скорр. R <sup>2</sup>	0.262	0.286	0.262	0.286	0.249	0.243	0.249	0.243
F-стат. (p-знач.)	9.781*** (0.000)	9.188*** (0.000)	9.781*** (0.000)	9.188*** (0.000)	11.409*** (0.000)	9.024*** (0.000)	11.409*** (0.000)	9.024*** (0.000)
Крит. Акаике	-195.275	-197.526	-195.275	-197.526	-193.496	-191.735	-193.496	-191.735
Крит. Шварца	-184.894	-184.551	-184.894	-184.551	-183.115	-178.759	-183.115	-178.759
Стат. Дарбина-Уотсона	2.059	2.024	2.059	2.024	2.015	2.004	2.015	2.004

Примечание: зависимая переменная –  $G\_gap_t$  (циклическая компонента непроцентных расходов)

\* – уровень значимости 10%, \*\* – уровень значимости 5%, \*\*\* – уровень значимости 1%. В скобках – p-значение

Источник: расчеты автора

Оценка реакции бюджетных расходов на котировки Urals в целом дает схожие результаты (модели 5–8). При наличии бюджетного правила расходы демонстрируют нейтральность относительно колебаний цен на отечественную нефть – коэффициенты взаимодействия  $Rule \times Urals\_rub\_gap_{-1}$  статистически незначимы. В то же время в периоды бездействия правил наблюдается усиление контрциклической составляющей.

В моделях 6 и 8 коэффициент при лаге разрыва выпуска ( $GDP\_gap_{-1}$ ) оказывается статистически незначим, что свидетельствует об отсутствии выраженной реакции на бизнес-цикл в данных спецификациях. Этот результат контрастирует с четко выраженной реакцией на бизнес-цикл в моделях 1–4 и может объясняться наличием высокой взаимосвязи между экономическим циклом и колебаниями цен на нефть.

Важно отметить, что простая интерпретация отдельных коэффициентов без учета их совместного влияния может привести к принципиально неверным выводам. Ввиду этого при оценке моделей с эффектами взаимодействия необходимо анализировать сумму коэффициентов регрессии для оценки совокупного эффекта исследуемого фактора в различных условиях (например, при наличии или отсутствии бюджетного правила). Такой подход предполагает обязательное проведение тестов линейных ограничений (тестов Вальда) для проверки статистической значимости этих составных эффектов.

Результаты тестов на линейные ограничения показывают, что при наличии ограничительного механизма бюджетные расходы незначимо реагируют на колебания как экономического цикла, так и цен на отечественную нефть (Таблица 9). Это служит свидетельством в пользу нейтрального (ациклического) характера бюджетной политики в период действия бюджетного правила.

В отсутствие бюджетного правила картина принципиально меняется – тесты подтверждают значимый на 1-% уровне контрциклический характер бюджетной политики. Полученные оценки свидетельствуют в пользу того, что в «ручном» режиме управления бюджетные власти склонны проводить более

активную стабилизационную политику, целенаправленно сглаживая колебания экономического цикла.

Таблица 9 – Результаты тестов на линейные ограничения

№№	Нулевая гипотеза	Сумма коэффициентов (p-значение)	Результат
1	$\beta_3 (\text{GDP\_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{GDP\_gap}_{-1} * \text{Rule}) = 0$	0.336 (0.572)	Н <sub>0</sub> не отвергается
2	$\beta_3 (\text{GDP\_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{GDP\_gap}_{-1} * \text{Rule}) = 0$	0.743 (0.259)	Н <sub>0</sub> не отвергается
3	$\beta_3 (\text{GDP\_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{GDP\_gap}_{-1} * \text{NoRule}) = 0$	-2.109*** (0.005)	Н <sub>0</sub> отвергается на 1% уровне
4	$\beta_3 (\text{GDP\_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{GDP\_gap}_{-1} * \text{NoRule}) = 0$	-1.572* (0.051)	Н <sub>0</sub> отвергается на 10% уровне
5	$\beta_3 (\text{Urals\_rub\_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{Urals\_rub\_gap}_{-1} * \text{Rule}) = 0$	-0.075 (0.506)	Н <sub>0</sub> не отвергается
6	$\beta_3 (\text{Urals\_rub\_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{Urals\_rub\_gap}_{-1} * \text{Rule}) = 0$	-0.056 (0.666)	Н <sub>0</sub> не отвергается
7	$\beta_3 (\text{Urals\_rub\_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{Urals\_rub\_gap}_{-1} * \text{NoRule}) = 0$	-0.287*** (0.001)	Н <sub>0</sub> отвергается на 1% уровне
8	$\beta_3 (\text{Urals\_rub\_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{Urals\_rub\_gap}_{-1} * \text{NoRule}) = 0$	-0.268*** (0.009)	Н <sub>0</sub> отвергается на 1% уровне

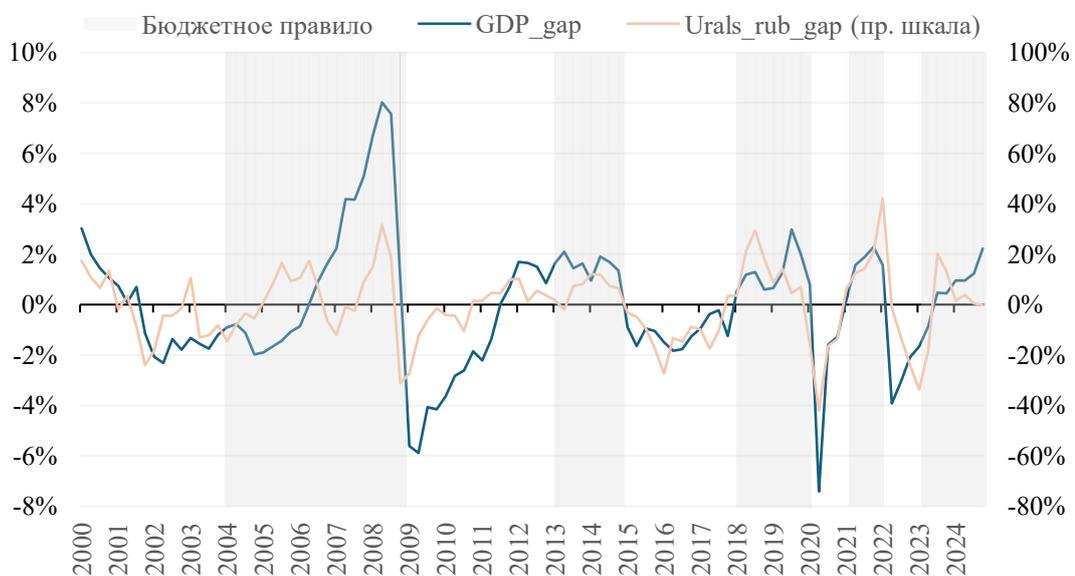
Примечание: \* – уровень значимости 10%, \*\* – уровень значимости 5%, \*\*\* – уровень значимости 1%. В скобках – p-значение

Источник: расчеты автора.

Таким образом, в рассматриваемый период 2000–2024 гг. функционирование бюджетного правила ассоциируется преимущественно с ациклическим поведением расходов федерального бюджета, тогда как в периоды отсутствия правила бюджетная политика носила контрциклический характер. Этот результат требует учета особенностей российской конструкции бюджетного правила и практики его применения.

Таким образом, функционирование бюджетного правила в рассматриваемый период 2000–2024 гг. ассоциируется с ациклическостью расходов федерального бюджета, в то время как в его отсутствие проводилась контрциклическая бюджетная политика. Полученный вывод может быть проинтерпретирован, принимая во внимание специфику функционирования механизма бюджетного правила в России.

Непосредственным следствием действия бюджетного правила было сдерживание роста расходов федерального бюджета и накопление конъюнктурных нефтегазовых доходов. Вместе с тем оно не обеспечивало проведение полноценно контрциклической бюджетной политики. Во-первых, механизм бюджетного правила, как правило, приостанавливался в периоды экономического спада (Рисунок 22).



**Рисунок 22 – Динамика квартальных значений разрыва выпуска ВВП и стоимости нефти марки Urals в рублевом выражении**

*Примечание: периоды функционирования бюджетного правила обозначены серым цветом.*

Источник: расчеты автора.

В условиях негативных шоков правило позволяло лишь компенсировать выпадающие нефтегазовые доходы до базового уровня, тогда как снижение ненефтегазовых поступлений требовало бы дополнительной корректировки расходов. Для реализации масштабных антикризисных мер этого было явно недостаточно, поэтому фискальные власти фактически переходили к

«ручному» управлению, временно отказываясь от ограничительного механизма. Неустойчивость соблюдения правил в кризисные периоды отражала несоответствие их конструкции задачам бюджетной политики во время спада.

Во-вторых, действие механизма практически не затрагивало нефтегазовые доходы. Рост несырьевых поступлений, характерный для фаз экономического подъема, транслировался в ускорение роста расходов. При этом нефтегазовые доходы в рассматриваемый период, как правило, составляли лишь 30–50% совокупных доходов федерального бюджета, то есть доля нефтегазовых доходов превышала половину всех поступлений. Соответственно, бюджетное правило не отражало в полной мере колебания делового цикла вне нефтегазового контура, что предопределяло частично проциклический характер бюджетной политики в периоды подъема.

В совокупности это означает, что действующее бюджетное правило не обеспечивало устойчивой контрциклическости бюджетной политики. Формально контрциклическая реакция расходов наблюдалась именно в периоды отказа от правила, когда смягчение бюджетной политики в условиях глубоких спадов было оправдано. В то же время результаты контрфактического анализа (раздел 3.2) показывают, что при отсутствии правил в фазах подъема бюджетная политика имела бы выражено проциклический характер. Следовательно, задача дальнейшего совершенствования бюджетного правила состоит не в отказе от ограничительного механизма, а во внедрении институциональных элементов, повышающих его контрциклическую результативность.

### **3.4. Бюджетное правило и бюджетные инвестиции**

Ранее нами было определено, что одной из ключевых функций бюджетной политики является распределение (аллокация) ресурсов для корректировки рыночных дисбалансов, предоставления общественных благ и обеспечения целевых параметров социально-экономического развития. Эффективная реализация данной функции способствует устойчивым и

высоким темпам экономического роста. Этот эффект достигается, в частности, через механизмы удовлетворения инвестиционных потребностей экономики, включая инструменты бюджетного финансирования.

Следует также отметить прямое и косвенное значение государственных (бюджетных) инвестиций. Во-первых, они непосредственно обеспечивают финансирование строительства инфраструктурных объектов и инвестиций в человеческий капитал. Во-вторых, государственные инвестиции могут выступать как в качестве катализатора частных инвестиций, создавая эффект вовлечения («crowding-in»), так и вытеснять их, увеличивая стоимость инвестиционных ресурсов («crowding out»).

Результаты эмпирических исследований подтверждают, что, восполняя пробелы рыночного механизма и обладая мультипликативным эффектом, инвестиционная активность бюджетной политики действительно может способствовать устойчивому экономическому росту, стимулированию частных инвестиций, снижению уровня безработицы [Николаев и др., 2019, с. 25]. При этом авторы отмечают также нелинейный эффект отдачи от вложений в инфраструктуру, который может быть выше или ниже в зависимости от уровня развития национальной экономики [Скрыпник, 2024, с. 135]. Тем не менее в качестве ключевого фактора, повышающего отдачу от бюджетных инвестиций, принято выделять эффективное функционирование госсектора и управление госинвестициями, которые позволяют достичь стимулирующего эффекта без рисков как для бюджетной устойчивости, так и инфляционной динамики [Николаев и др., 2019, с. 25; Скрыпник, 2019, с. 28].

Однако, несмотря на значимость государственных инвестиций для экономического роста, реализация инвестиционной политики на практике может сталкиваться с существенными ограничениями, в том числе политического характера. Как показывают исследования, в условиях бюджетной консолидации именно инвестиционные расходы становятся основным объектом сокращений [Delgado-Téllez et al., 2022, p. 28; Ardanaz, Izquierdo, 2022]. Такая уязвимость бюджетных инвестиций обусловлена,

прежде всего, тем, что их сокращение способно дать значимый и долгосрочный фискальный эффект при наименьшей чувствительности для избирателей.

Устанавливая ограничения на параметры бюджетной политики, бюджетные правила, как было продемонстрировано ранее, действительно способствуют укреплению бюджетной устойчивости посредством снижения дефицита и государственного долга. Однако исследования обнаруживают, что при наличии строгих количественных ограничений фискальные власти могут снижать свою инвестиционную активность [Jürgens, 2022; Blesse et al., 2023, p. 9]. Это связано с тем, что текущее поколение налогоплательщиков может быть не заинтересовано в финансировании проектов, выгоды от которых достанутся в основном будущим поколениям [Vom, 2019]. В результате уровень государственных инвестиций может оказаться ниже оптимального.

При этом данный эффект зависит от специфики применяемого механизма бюджетного правила. Более высокая динамика государственных инвестиций наблюдается при наличии элементов гибкости (циклически-скорректированный целевой показатель, освобождающие оговорки) и вынесении инвестиционных расходов за контур действия правил [Ardanaz et al., 2021; Blesse et al., 2023].

Таким образом, ввиду значимой роли государственных инвестиций в экономическом развитии и их повышенной уязвимости в периоды фискальной консолидации, анализ влияния бюджетных правил на инвестиционную динамику становится важным направлением современных исследований – наряду с определением их роли в обеспечении бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности.

Инвестиции в основной капитал в 2021–2024 гг. демонстрировали высокие темпы роста, что в числе прочего позволило экономике России расти темпами, опережающими среднемировые, и выйти на 4-е место в мире по объему ВВП по паритету покупательной способности. Однако этот рост сопровождался значительным бюджетным импульсом, дефицитом

государственного бюджета и снижением резервов. В условиях запланированной нормализации бюджетно-налоговой политики особую значимость приобретает анализ применяемого бюджетного правила с точки зрения его влияния на инвестиционную активность.

Примечательно, что для России подобный анализ до сих пор отсутствовал, несмотря на его очевидную актуальность, обусловленную продолжающимся поиском баланса между обеспечением долгосрочной устойчивости государственных финансов и поддержанием инвестиционной активности как фактора долгосрочного экономического роста. Ввиду этого представляется необходимым ответить на вопрос о том, насколько отечественный механизм бюджетного правила позволяет достичь необходимого баланса.

Далее мы попытаемся ответить на данный вопрос, предложив ретроспективный анализ воздействия бюджетного правила на динамику бюджетных инвестиций. При этом отдельное внимание уделяется поиску механизмов, которые позволили бы сохранить инвестиционную активность на уровне, достаточном для обеспечения технологического суверенитета и инфраструктурной трансформации экономики, без ущерба для бюджетной устойчивости.

### **Методология**

В качестве основного метода эмпирического анализа нами был выбран метод синтетического контроля (Synthetic Control Method, SCM), получивший свое развитие в серии научных статей [Abadie, Gardeazabal, 2003; Abadie et al., 2010; Abadie, 2021]. Данный метод заключается в построении синтетического аналога исследуемого объекта путем оптимальной комбинации не подвергавшихся вмешательству объектов-доноров с точки зрения максимального соответствия характеристикам исследуемого объекта в предшествующий вмешательству период. Сравнение динамики характеристик реального объекта и его синтетического аналога после момента вмешательства

позволяет количественно оценить эффект вмешательства, когда другие методы оценки не могут быть применимы.

Следует отметить широкое применение SCM в исследованиях, посвященных анализу бюджетно-налоговой политики и, в частности, бюджетных правил. Исследователи обнаруживают высокую результативность внедрения бюджетных правил с точки зрения их влияния на показатели государственных финансов в развитых и развивающихся экономиках – уровня государственного долга, бюджетных расходов и баланса [Koehler, König, 2015; Asatryan et al., 2018; Salvi et al., 2020; Arbeláez et al., 2021; Pfeil, Feld, 2024; Kraemer, Lehtimäki, 2024].

В контексте анализа влияния механизма бюджетного правила на государственные инвестиции важно отметить, что аналогичные исследования уже проводились для латиноамериканских стран.

Так, метод синтетического контроля был применен для оценки результатов введения бюджетного правила в Перу в 2000 г. [Mendoza Bellido et al., 2021]. Авторы сравнивали фактическую динамику инвестиций с синтетическим контролем – взвешенной комбинацией стран без бюджетных правил, но схожих с Перу по ключевым макроэкономическим показателям, среди которых другие страны Латинской Америки, развивающиеся экономики и страны-экспортеры сырьевых товаров. Полученные оценки свидетельствуют о том, что к 2005 г. введение бюджетного правила привело к снижению государственных инвестиций на 60–80%, но стабилизировало уровень государственного долга. Такой результат авторы объясняют тем, что в условиях жестких бюджетных ограничений и экономического спада фискальные власти в большей степени жертвуют инвестиционными расходами. Исследователи отмечают, что сохранение целевого уровня дефицита в размере 1% ВВП представляется оптимальным подходом, позволяющим минимизировать потенциальные негативные последствия для экономики.

В свою очередь, применение метода синтетического контроля позволило оценить влияние введения бюджетного правила в Чили в 2001 г. на динамику государственных инвестиций [Fuentes et al., 2021]. Результаты оценки демонстрируют, что в первые годы после введения правило не оказывало значимого влияния на инвестиции, однако после 2005 г. возник устойчивый разрыв между фактической и контрфактической динамикой бюджетных инвестиций, достигающий 3% ВВП. Авторы объясняют эти результаты тем, что в докризисный период при умеренном объеме социальных расходов правило не оказывало значимого давления на капитальные расходы. Однако, столкнувшись с ростом социальных обязательств после мирового финансового кризиса, фискальные власти могли соблюдать бюджетное правило преимущественно за счет сокращения инвестиционных расходов – при этом поддержание структурного дефицита в размере 1% ВВП позволило замедлить спад инвестиций.

Таким образом, результаты существующих исследований демонстрируют, что SCM особенно полезен для анализа уникальных институциональных изменений, обеспечивая надежные оценки даже при малом количестве наблюдений.

Отдельно отметим, что в опубликованных ранее работах, посвященных изучению отечественного бюджетного правила, можно обнаружить обращение к контрфактическому подходу [Кудрин, Соколов, 2017; Аблаев, 2024]. Однако для оценки результативности бюджетного правила в России метод синтетического контроля, зарекомендовавший себя в релевантных научных исследованиях, нами применяется впервые.

### **Эмпирическая стратегия и данные**

Таким образом, применяя метод синтетического контроля, мы стремимся оценить результативность механизма бюджетного правила с точки зрения воздействия на динамику бюджетных инвестиций и государственного долга в России. Данный метод позволяет построить синтетическую траекторию интересующих нас параметров в гипотетическом сценарии

отсутствия долгосрочных количественных ограничений, начиная с 2004 г. – момента образования Стабилизационного фонда, пополнение которого происходило за счет части нефтегазовых поступлений, что фактически накладывало ограничения на баланс бюджета. На основании сопоставления фактической и синтетической траектории показателей-интереса делается вывод о роли бюджетного правила.

Отметим, что, хотя фокус данного исследования сосредоточен на бюджетных инвестициях, важной представляется также оценка воздействия бюджетного правила на динамику государственного долга. Это обусловлено тем, что поддержание долговой устойчивости (как элемента бюджетной устойчивости) является нормативной целью бюджетных правил. Совместный анализ позволит предположить достигается ли сдерживание государственного долга за счет сокращения инвестиций. Помимо этого, оценка воздействия бюджетного правила на динамику государственного долга, полученная с помощью другой методологии, позволит нам проверить достоверность наших результатов, представленных в Разделе 3.2.

Синтетическая траектория представляет собой взвешенную комбинацию показателей интереса стран-доноров, не использовавших бюджетные правила в анализируемый период, но схожих с Россией по основным макроэкономическим и фискальным показателям.

В контрольную группу включались только государства, не имевшие законодательно закрепленных количественных ограничений на протяжении всего анализируемого периода (1990–2019 гг. – для бюджетных инвестиций, 1995–2021 гг. – для государственного долга) согласно классификации МВФ<sup>25</sup>.

С другой стороны, выбор стран-доноров осуществлялся на основе сходства претрендовых (до момента введения бюджетного правила в России в 2004 г.) характеристик, основные из которых – уровень государственного долга и бюджетные инвестиции в процентах от ВВП.

---

<sup>25</sup> IMF Fiscal Rules Dataset. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/matrix/matrix.htm> (дата обращения: 12.08.2025)

Для анализа бюджетных инвестиций использовались данные из базы Investment and Capital Stock Dataset (ICSD) Международного валютного фонда, содержащей стандартизированные показатели государственных и частных инвестиций для 170 стран за 1960–2019 гг., разработанные в рамках инициативы Public Investment Management Assessment (PIMA).

Данные по государственному долгу были получены из базы Cbonds и охватывают долг расширенного правительства, что обусловлено отсутствием сопоставимых международных данных по долгу исключительно центрального правительства.

Для минимизации погрешностей использовались сглаженные показатели: государственный долг – скользящее среднее за 5 лет, бюджетные инвестиции – за 3 года.

В качестве других контрольных переменных применялись также:

- 1) ВВП на душу населения по ППС в постоянных ценах из базы World Development Indicators (WDI) Всемирного банка, содержащей сопоставимые макроэкономические показатели для более 200 стран с 1960 года;
- 2) Индекс условий внешней торговли Commodity Net Export Price Index, рассчитываемый МВФ с 1962 года для 182 стран на основе взвешивания цен отдельных сырьевых товаров по их доле в чистом экспорте к ВВП с фиксированными весами.

В рамках методологии синтетического контроля достоверность результатов обеспечивается стандартными процедурами верификации (Abadie et al., 2010).

Ключевым инструментом служат плацебо-тесты, суть которых заключается в имитации гипотетического введения бюджетного правила для стран контрольной группы, где подобное вмешательство реально не происходило. Эта процедура позволяет определить, насколько выявленный для России результат статистически выделяется на общем фоне. Если расхождение между фактической и синтетической траекториями в России

существенно превышает аналогичные отклонения для большинства стран-доноров, это свидетельствует в пользу наличия причинно-следственной связи.

Дополнительной количественной метрикой является отношение ошибок прогноза после и до вмешательства (Root Mean Squared Percentage Error RMSPE)<sup>26</sup>. Данная метрика показывает, во сколько раз несоответствие между фактическими и синтетическими показателями после введения правила превышает погрешность модели в период до вмешательства.

Для интерпретации обеих метрик применяются визуальный анализ распределения плацебо-эффектов на графиках, а также определение позиции в процентном распределении России относительно контрольной группы, что представлено в соответствующих приложениях диссертационного исследования.

## **Результаты**

### ***Бюджетные инвестиции***

Итоговая выборка стран-доноров для построения контрфактической динамики бюджетных инвестиций включает 65 стран, не применявших бюджетные правила в 1990–2019 гг. В качестве переменных–предикторов были использованы сглаженный (3-летнее среднее) объем бюджетных инвестиций в процентах ВВП, ВВП на душу населения и индекс условий внешней торговли.

Синтетическая траектория России в период до введения бюджетного правила (1990–2003 гг.) в основном сформирована за счет показателей Украины (55%), Саудовской Аравии (30%) и Гамбии (15%). Подобная комбинация стран-доноров представляется логичной, отражая ключевые особенности российской экономики того периода: переходный характер постсоветской трансформации и выраженную сырьевую ориентацию.

Анализ прединтервенционного периода (1990–2003 гг.) демонстрирует высокую степень соответствия между фактической и синтетической

---

<sup>26</sup> Данный показатель вычисляется как квадратный корень из отношения суммы квадратов отклонений фактических значений от синтетических в пост-интервенционный период (после 2004 г.) и аналогичной суммы отклонений в прединтервенционный период (до 2004 г.).

траекториями бюджетных инвестиций (Рисунок 25). Визуальное совпадение проявляется в идентичности основных трендов и точном воспроизведении ключевых поворотных точек.

Сопоставление синтетической и фактической траекторий бюджетных инвестиций демонстрирует, что введение бюджетного правила в 2004 г. сразу же не оказало влияния на инвестиционную динамику (Рисунок 23). Существенное расхождение между двумя траекториями проявилось лишь с 2007 г., что содержательно может объясняться контекстом бюджетной политики того времени.

В период 2004–2006 гг. цена отсечения составляла 20 долл. за барр. – такое же значение закладывалось в бюджете на 2003 г., при этом дополнительные доходы преимущественно направлялись на досрочное погашение внешнего долга, при этом инвестиционная политика носила инерционный характер.

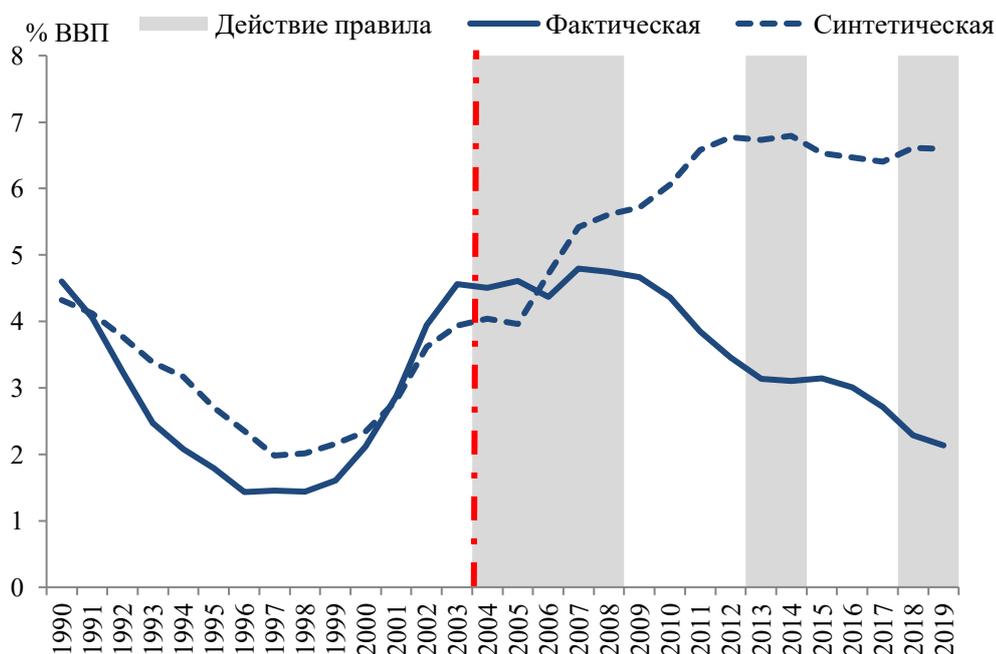


Рисунок 23 – Фактическая и синтетическая траектории бюджетных инвестиций в России в 1990–2019 гг., % ВВП

Источник: расчеты автора.

В свою очередь, вслед за колоссальным увеличением экспортных доходов с 2006 г. произошло повышение цены отсечения до 27 долл. за барр.,

что привело к росту бюджетных расходов. При этом как можно заметить, за счет дополнительных нефтегазовых поступлений в 2007 г. произошло умеренное увеличение госинвестиций. В то время как при реализации контрфактического сценария наблюдается более существенный рост бюджетных инвестиций.

После кризиса 2009 г. расхождение между фактической и синтетической траекториями усиливается: если первая демонстрирует устойчивое снижение, то вторая продолжает расти, достигая пика к 2014 г. Примечательно, что фактическое сокращение бюджетных инвестиций наблюдалось не только в периоды действия бюджетного правила (2013–2014 гг., 2018–2019 гг.), но и в условиях его приостановки (2009–2012 гг., 2015–2016 гг.). Это может объясняться как проведением бюджетной консолидации, так и приоритизацией иных (в том числе антикризисных) направлений бюджетной политики.

Синтетическая траектория демонстрирует, что при отсутствии бюджетного правила объем государственных инвестиций стабилизировался бы на уровне 6–7% ВВП, что может отражать естественный баланс между инвестиционными потребностями и бюджетными ограничениями. Однако фактический показатель к 2019 г. составил порядка 2% ВВП. Таким образом, «разрыв» между фактическими и контрфактическими показателями бюджетных инвестиций во второй половине 2010-х гг. составлял порядка 4–4,5% ВВП в год. Такой объем «дополнительных» бюджетных инвестиций позволил бы существенно приблизиться к достижению целевого ежегодного объема инвестиций 25% ВВП (по итогам 2019 г. фактические инвестиции в основной капитал составили 17,6% ВВП).

Хотя полученные оценки демонстрируют негативное влияние внедрения бюджетного правила на динамику бюджетных инвестиций, их статистическая значимость не подтверждается стандартными метриками (Приложение В). На плацебо-графике траектория России находится в зоне выраженных отклонений (особенно к концу рассматриваемого периода), однако в среднем

она не выходит за пределы 90-го перцентиля распределения. В свою очередь, показатели для России на гистограмме с распределением отношений корней среднеквадратических ошибок (RMSPE) после и до воздействия также значимо не отличаются от стран-доноров. Таким образом, нельзя сказать, что бюджетное правило было основным фактором существенно более низкого уровня инвестиций в России относительно альтернативного сценария его отсутствия.

### *Государственный долг*

Переходя от оценки влияния бюджетного правила на инвестиции к его воздействию на государственный долг, подчеркнем, что анализ долга важен для комплексной оценки результативности правила, поскольку первостепенной целью введения бюджетного правила в России (начало формирования Стабилизационного фонда) было именно обеспечение долгосрочной устойчивости государственных финансов. Данный механизм должен был обеспечить управляемый уровень долговой нагрузки, препятствуя возможности нового дефолта.

Итоговая выборка стран-доноров для построения контрфактической динамики государственного долга включает 34 страны, не применявших бюджетные правила в 1995–2021 гг. В качестве переменных–предикторов были использованы сглаженный (5-летнее среднее) объем совокупного государственного долга в процентах ВВП, ВВП на душу населения и индекс условий внешней торговли. Синтетическая траектория России была сформирована преимущественно за счет показателей Украины (56%) и Молдавии (вклад 44%).

Синтетическая траектория демонстрирует высокую точность в воспроизведении фактической динамики государственного долга России в период до введения бюджетного правила). Основные тренды фактической динамики, включая значительный рост государственного долга в 1990-е гг. и его резкое снижение в начале 2000-х, воспроизводятся в рамках синтетической

траектории с минимальными отклонениями (Рисунок 24). Это свидетельствует о релевантности выбранных предикторов и стран-доноров.

Полученные оценки демонстрируют, что контрфактический уровень государственного долга находился выше фактического уровня на протяжении всего периода после начала применения бюджетного правила (Рисунок 24). Особенно сильное расхождение траекторий происходит на фоне значительных экономических шоков (2009 г., 2014–2016 гг.). Хотя к концу периода наблюдается умеренная конвергенция показателей, тем не менее расхождение между фактическим и синтетическим уровнями государственного долга остается значительным (16% ВВП и 43% ВВП, соответственно).

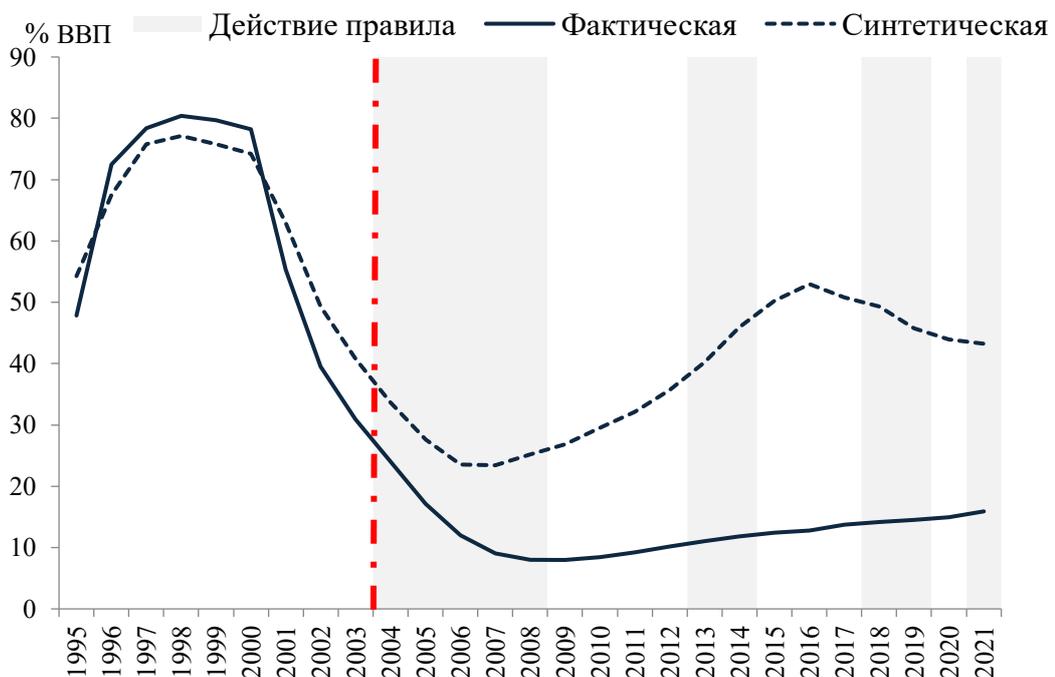


Рисунок 24 – Фактическая и синтетическая траектории государственного долга России, % ВВП

Источник: расчеты автора.

Представляется необходимым учитывать контекст проводимой в первой половине 2000-х бюджетно-налоговой политики. Ввиду этого следует отметить, что снижение государственного долга проводилось еще до создания Стабилизационного фонда – с начала 2000 г. по мере наступления сроков погашения внешних заимствований. Оценивая непосредственную роль бюджетного правила в обеспечении долговой устойчивости, можно отметить

следующее. Во-первых, формирование Стабфонда, позволило перейти от планового к досрочному погашению внешнего долга в 2005–2007 гг. Во-вторых, сбережение части конъюнктурных доходов позволило в дальнейшем использовать эти резервы в целях финансирования дефицита бюджета в кризисные периоды, не прибегая к масштабным заимствованиям.

Статистическая значимость полученных оценок не позволяет однозначно сказать о влиянии внедрения бюджетного правила на снижение уровня государственного долга. На плацебо-графике траектория эффекта для России не является абсолютным выбросом относительно всех стран-доноров (Приложение Г). При этом наиболее выраженное отрицательное отклонение можно наблюдать в период 2009–2016 гг., что согласуется с предположением о сдерживающем влиянии правила на уровень долга через механизм накопления и расходования резервов для финансирования дефицита государственного бюджета.

В свою очередь, распределение отношений корней среднеквадратических ошибок (RMSPE) после и до 2004 г. для России и других стран-доноров фиксирует еще меньшую статистическую значимость полученных оценок (Приложение Г). Наличие множества стран с сопоставимыми или даже более высокими отношениями RMSPE указывает на то, что наблюдаемое для России пост-интервенционное расхождение траекторий госдолга не является уникальным и с высокой вероятностью могло возникнуть под влиянием факторов, не связанных с бюджетным правилом.

Несмотря на то, что формальные метрики (отношение RMSPE) не фиксирует статистической значимости, особенно сильные в некоторые периоды отклонения траектории России на плацебо-графике позволяют говорить о том, что бюджетное правило оказывало определенное сдерживающее влияние на государственный долг.

Мы полагаем, что непосредственный вклад механизма бюджетного правила статистически «размывается» ввиду: 1) крупных выплат по госдолгу до создания Стабфонда, сильно снизивших начальную траекторию; 2)

приверженности фискальных властей принципам бюджетной устойчивости, которая проявлялась вне зависимости от формального действия бюджетного правила.

Полученные оценки отражают то, что фискальные власти в России уделяли приоритетное внимание устойчивости государственных финансов. Бюджетное правило стало важным инструментом для закрепления этого подхода и ключевым механизмом (через суверенный фонд) для его реализации.

Отдельно отметим, что полученные результаты принципиально согласуются с нашими оценками контрфактической траектории государственного долга, представленными в Разделе 3.2. В отсутствие как бюджетного правила, так и приоритизации бюджетной устойчивости со стороны фискальных властей уровень государственной задолженности в России был бы существенно выше.

### **Выводы и обсуждение**

Эмпирический анализ влияния бюджетного правила на отдельные параметры бюджетной политики России позволяет заключить следующее.

Во-первых, сравнение с альтернативным сценарием, предполагающим отсутствие бюджетного правила, демонстрирует, что фактический объем государственных инвестиций в России был более низким. При этом недостаточная статистическая значимость полученных оценок не позволяет говорить, что бюджетное правило было основным фактором более низкого уровня бюджетных инвестиций.

Во-вторых, уровень государственного долга был устойчиво ниже относительно синтетической траектории, предполагающей отсутствие бюджетного правила. Бюджетное правило сыграло важную роль в основном как способ накопления резервов, которые расходовались в кризисные периоды, тем самым снижая потребность в долговом финансировании.

Таким образом, это позволяет предположить, что в целом осмотрительный подход фискальных властей, направленный на

сбалансированность государственного бюджета и поддержание низкого уровня государственного долга, может быть более важным фактором относительно низких значений государственного долга и бюджетных инвестиций, чем непосредственное наличие формальных ограничений.

В свою очередь, международный опыт допускает, что такая осмотрительность (осторожность) способна обострять противоречия между целями бюджетной политики. Так, опыт Чили и Перу демонстрирует, что государственные инвестиции получают финансирование по остаточному принципу, тогда как при возникновении проблем сокращаются в первую очередь [Fuentes et al., 2021; Mendoza Bellido, 2021]. Поддержание бюджетной сбалансированности происходит за счет уменьшения трат на капитальные нужды и их перераспределения в пользу увеличивающихся социальных выплат и антикризисных программ.

Выявленные закономерности могут быть релевантны и для России, что особенно заметно проявилось в период высоких цен на нефть в 2006–2011 гг. По мнению отечественных исследователей, излишнее ограничение инвестиционных расходов ниже оптимального с точки зрения абсорбционной возможности экономики уровня могло значительно сдержать расширение экономического потенциала страны [Скрыпник, 2019, с. 34; Белоусов, Солнцев, 2005].

Представленный анализ поднимает важные вопросы о том, каковы будут долгосрочные последствия текущей ситуации и можно ли ее изменить. Полученные оценки показывают, что более мягкая бюджетная политика могла бы обеспечить бюджетные инвестиции на уровне 7% ВВП, существенно приблизив объем совокупных инвестиций в основной капитал к целевому показателю в 25% ВВП. Исследователи также указывают на то, что бюджетные инвестиции, финансируемые за счет заимствований, оказывают большее влияние на экономический рост, чем перераспределение средств или повышение налогов [Николаев и др., 2019, с. 27].

В настоящее время увеличение бюджетных инвестиций рассматривается исследователями в качестве одного из важных факторов достижения устойчивого экономического роста [Ордынская и др., 2024, с. 68]. Однако это требует существенного пересмотра как принципов реализации бюджетной политики, так отдельных ее механизмов, в том числе конструкции бюджетного правила. При этом, ключевое значение должны иметь качество и структура инвестиций, сопровождаемое общей модернизацией промышленности [Скрыпник, 2024, с. 135].

Таким образом, разрешение сложившегося конфликта целей бюджетной политики видится не в ослаблении бюджетной дисциплины, а в ее адаптации. На основании анализа международного опыта, релевантным этой цели представляется выстраивание конструкции бюджетного правила более «дружественной» к инвестициям за счет частичного исключения капитальных расходов из расчетов сбалансированности бюджета. Такое бюджетное правило в большей степени соответствует принципу реализации сбалансированной бюджетной политики, обеспечивающей устойчивый рост экономики.

### **3.5. Основные направления совершенствования механизма бюджетного правила**

Как было показано, бюджетное правило в России на практике решало преимущественно задачу сбережения нефтегазовых доходов. Это лишь частично соответствует более широким целям – обеспечению устойчивого экономического роста, долгосрочной сбалансированности государственных финансов и макроэкономической стабильности.

Применяемый с 2004 г. механизм бюджетного правила за прошедшие 20 лет практически не эволюционировал институционально: изменения касались главным образом подхода к определению структурного объема рентных доходов. Элементы бюджетных правил «нового поколения», получившие

распространение после глобального финансового кризиса, в отечественную практику внедрены не были.

Отечественные исследователи неоднократно указывали на необходимость модернизации российского бюджетного правила с опорой на международный опыт [Скрыпник, 2016; Белев, Соколов, 2020, с. 93; Чернявский, Чепель, 2021, с. 82; Соколов и др., 2021; Комарницкая, Соколов, 2023]. В центре внимания находятся два взаимосвязанных аспекта: повышение гибкости механизма и обеспечение фактического соблюдения количественных ограничений. Современные эмпирические исследования подтверждают, что именно от сочетания этих характеристик в значительной степени зависит результативность бюджетных правил.

В качестве наиболее релевантных мер по совершенствованию отечественного механизма бюджетного правила мы определяем использование освобождающих оговорок, пересмотр целевого показателя, а также создание бюджетного совета.

### ***Освобождающие оговорки***

Отечественный и международный опыт показывают, что ни одно бюджетное правило не может функционировать в неизменном виде в условиях серьезных шоков. При этом временное отступление от количественных ограничений не противоречит принципам предсказуемой и последовательной бюджетной политики, если заранее заданы условия и процедуры приостановки и возобновления действия правила. Такой механизм реализуется через освобождающие оговорки («escape clauses»).

Формализованный механизм освобождающих оговорок предоставляет фискальным властям необходимое пространство для дискреционного антикризисного вмешательства, сохраняя при этом ориентацию политики на долгосрочную устойчивость. Это соответствует концепции «полуавтономной дискреции» [Orszag et al., 2021], в рамках которой бюджетное правило не претендует на универсальный ответ в кризис, но задает рамки и процедурные ограничения для временных отступлений.

В литературе выделяется ряд ключевых требований к эффективным освобождающим оговоркам [Gbohoui, Medas, 2020; Комарницкая, Соколов, 2023]:

- 1) четкий и ограниченный перечень условий активации, минимизирующий пространство для произвольной интерпретации;
- 2) регламентированная процедура и распределение полномочий по их задействованию;
- 3) установленные сроки действия и условия возврата к правилам;
- 4) механизм мониторинга, отчетности и публичной коммуникации;
- 5) наличие плана нормализации бюджетной политики и компенсации допущенного временного отклонения.

Соблюдение данных критериев при разработке эффективных освобождающих оговорок способно обеспечить контрцикличность бюджетной политики в странах-экспортерах природных ресурсов, что повышает жизнеспособность механизма бюджетных правил [Mihalyi, Fernández, 2018].

В России законодательно закреплённого механизма освобождающих оговорок не было. Тем не менее в периоды масштабных кризисов 2009 г., 2014–2016 гг., 2020 г. и 2022 г. федеральное правительство неизменно выходило за рамки действующих количественных ограничений. Отсутствие формализованного режима приостановки усиливало неопределенность в отношении масштабов и продолжительности бюджетного стимула, а также параметров посткризисной консолидации. Характерно, что после каждого кризиса параметры бюджетного правила фактически пересматривались, что подрывало его роль как устойчивого ограничения для бюджетной политики.

Функционирование освобождающих оговорок позволяет отказаться от практики полной отмены правил и последующего радикального пересмотра. В случае их активации временное смягчение ограничений изначально предполагает либо возвращение к исходным параметрам, либо регламентированную процедуру их корректировки. Российский опыт

пандемии COVID-19 подтверждает востребованность такого подхода: переходный режим 2021 г., допуская повышенный структурный дефицит, фактически играл роль неформальной оговорки между периодом отказа от правила и его планируемым восстановлением. Отсутствие формализованного плана возврата повышало риск чрезмерно жесткой консолидации с сокращением инвестиционных расходов. Официально оформленная оговорка могла бы позволить распределить необходимую корректировку во времени. Так, отечественные исследователи рассматривают пятилетний период для компенсации дополнительных расходов в период приостановки правил за счет поддержания структурного профицита федерального бюджета [Комарницкая, Соколов, 2023].

Ключевым элементом освобождающих оговорок является выбор условий и индикаторов их активации. На основании международной практики можно выделить ряд событий, таких как природные катастрофы, стихийные бедствия, чрезвычайные положения, военные конфликты, пандемии, а также значительные структурные изменения в экономике (в том числе, объясняемые обострением геополитической ситуации и санкционным давлением). Эти условия позволяют учитывать уникальные особенности каждого кризиса и предоставляют гибкость для временного отклонения от бюджетного правила.

Однако качественная форма записи исключаящих условий может иметь существенные недостатки. Некоторые формулировки оставляют возможность субъективной интерпретации и ставят механизм бюджетного правила в зависимое положение от политической ситуации. Так, освобождающее положение Индии допускает отказ от правил «по усмотрению центрального Правительства», а в случае с Угандой – «любое другое значительное непредвиденное событие, которое не может быть профинансировано в соответствии с правилом» [Mihalyi, Fernández, 2018, p. 20].

Избыточный перечень обстоятельств может способствовать злоупотреблению оговорками. Так, в Мексике применялся широкий перечень исключительных обстоятельств, что позволило задействовать их на

протяжении ряда лет – в 2010–2012 гг. Это привело к значительному и продолжительному дефициту бюджета и росту государственного долга. В результате МВФ охарактеризовал данную конструкцию оговорок, как «излишне мягкую», рекомендовав ограничить перечень значительным спадом ВВП и негативным шоком цен на нефть [IMF, 2019, p. 27].

В отличие от качественных, количественные условия лучше подходят для активации освобождающих оговорок благодаря большей объективности и прозрачности [Gbohoui, Medas, 2020]. Оперативная статистика позволяет экономическим агентам заранее понимать, при каких параметрах макроэкономической динамики возможно временное отступление от правил.

Применительно к российской экономике, как и в случае с Мексикой, в качестве релевантных количественными показателей можно рассмотреть фактическую динамику объемов ВВП и цен на нефть марки Urals. Динамика данных показателей способна отражать значимые угрозы национальной экономике и финансовой системе.

В этой связи более надежным интегральным индикатором представляется динамика реального ВВП. Анализ ретроспективных данных 2000–2024 гг. показывает, что фактические приостановки действия бюджетного правила приходились на периоды начинающегося спада, когда квартальные темпы роста ВВП становились отрицательными (Рисунок 25). Это позволяет сформулировать количественное условие активации оговорки как одновременное снижение квартального объема ВВП более чем на 1% по сравнению с тем же кварталом предыдущего года и с предыдущим кварталом (с учетом сезонной корректировки).



**Рисунок 25 – Динамика квартальных темпов прироста ВВП в 2003–2024 гг., в процентах.**

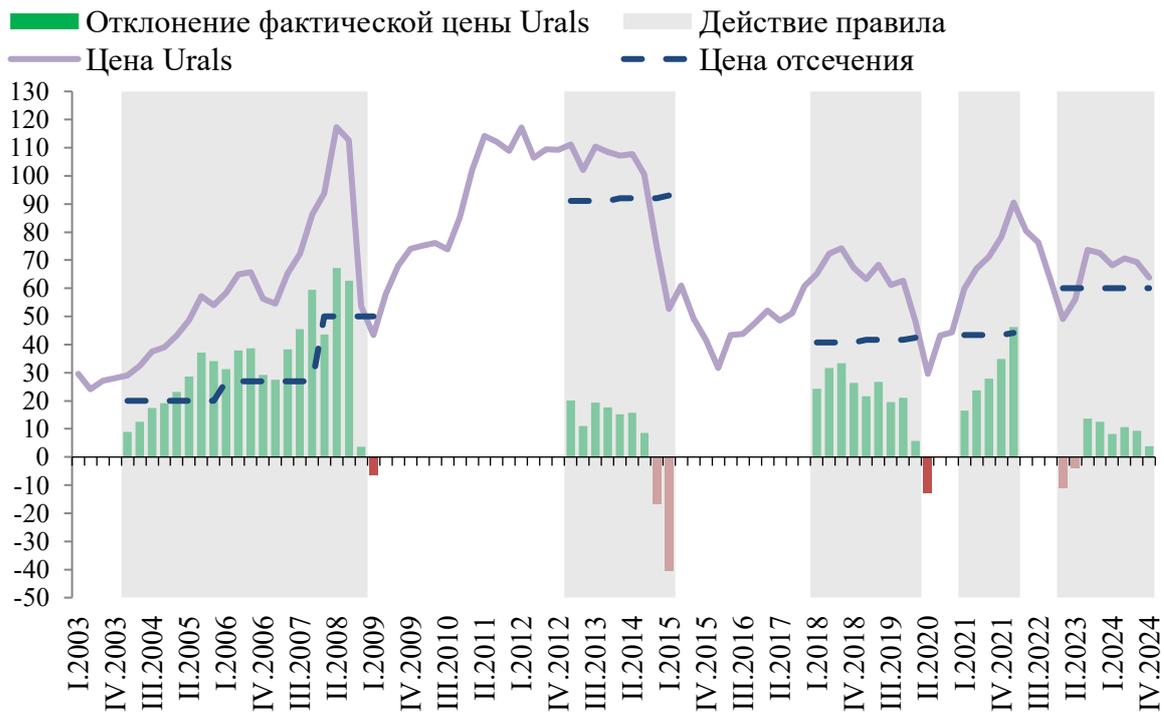
*Примечание:* с.к. – сезонная корректировка, кв/кв – отношение к предыдущему кварталу, г/г – прирост к аналогичному периоду прошлого года.

*Источник:* расчеты автора по данным Росстата.

В свою очередь, цена нефти также имеет значение для национальной экономики и бюджетной системы – нефтегазовые поступления продолжают составлять значимую часть доходов федерального бюджета. Ввиду этого установление нижнего порога цены на нефть или предельно допустимого ее отклонения ниже цены отсечения также могло бы служить причиной приостановки бюджетного правила (Рисунок 26).

Однако не всегда динамика цен на энергоносители правильно отражает актуальные вызовы, стоящие перед национальной экономикой и, как следствие, целесообразность функционирования бюджетного правила. Подходящим примером здесь является ситуация 2022 г., когда разворачивающийся экономический кризис сопровождался высоким уровнем цен на энергоносители, значительно превосходящим цену отсечения. Тем не менее в целях решения актуальных государственных задач было принято

решение о приостановке бюджетного правила и расходовании дополнительных нефтегазовых поступлений.



**Рисунок 26 – Динамика цен на нефть марки Urals и цены отсечения нефтегазовых доходов в 2003–2024 гг., в долл. США / барр.**

*Источник:* составлено автором.

Таким образом, среди количественных показателей динамика ВВП представляется подходящим параметром для активации освобождающих оговорок, являясь интегральным, универсальным и оперативным индикатором состояния экономики страны. В отличие от цен на нефть, которые характеризует лишь один из значимых секторов экономики, динамика ВВП суммирует широкий перечень факторов, включая производство, потребление, инвестиции и внешнюю торговлю. Все это делает данный показатель наиболее объективным и надежным критерием для временного отклонения от бюджетного правила.

Исходя из изложенного, потенциально реализуемый в России механизм освобождающей оговорки может быть описан следующим образом.

#### 1. Нормативное закрепление

В Бюджетный кодекс Российской Федерации включается отдельная статья, регламентирующая возможность временного приостановления действия норм бюджетного правила (освобождающая оговорка), условия и порядок ее активации и деактивации, а также требования к отчетности. Детализация процедур может быть оформлена отдельным федеральным законом.

## 2. Условия активации

Оговорка может быть задействована при наступлении одного из следующих событий:

- экстраординарное кризисное событие (крупные природные или техногенные катастрофы, введение широкомасштабных санкций, угроза национальной безопасности, мировой экономической кризис, пандемия);
- спад реального ВВП более чем на 1% за квартал по сравнению с предыдущим кварталом (с учетом сезонности) и аналогичным кварталом прошлого года.

## 3. Процедура принятия решения

Инициатором активации выступает Правительство РФ на основе анализа Минфина России. Правительство направляет в Государственную Думу проект федерального закона об активации освобождающей оговорки с указанием мотивировки, предполагаемого горизонта действия и объема необходимого временного послабления. Законопроект рассматривается в ускоренном порядке. Решение вступает в силу после принятия соответствующего федерального закона Федеральным Собранием.

## 4. Длительность и деактивация

Освобождающая оговорка действует до нормализации экономической ситуации, что предполагает, как минимум, рост реального ВВП в течение двух последовательных кварталов и приближение объема выпуска к потенциальному уровню [Gern et al., 2020, p. 21]. Если прогнозируемое на следующий год значение ВВП достигает или превышает потенциальный

уровень, федеральный бюджет на последующие три года формируется вновь в режиме бюджетного правила. Для избежания резкой консолидации может предусматриваться переходный период с поэтапным снижением структурного дефицита.

#### 5. Отчетность и обратная связь

В течение шести месяцев после прекращения действия оговорки Правительство РФ представляет в Федеральное Собрание отчет об использовании дополнительных бюджетных средств (объем и направления расходов), достигнутых результатах и план восстановления сбалансированности бюджета и долговой устойчивости, а также возобновления действия бюджетного правила. В случае, если опыт применения оговорки свидетельствует о нерелевантности прежних параметров правила, Правительство вносит предложения по их корректировке в общем законодательном порядке.

Освобождающие оговорки сами по себе не повышают уровень сбалансированности бюджета, однако позволяют сочетать необходимую гибкость в кризисные периоды с сохранением предсказуемости бюджетно-налоговой политики и ее координации с денежно-кредитной и иной государственной политикой.

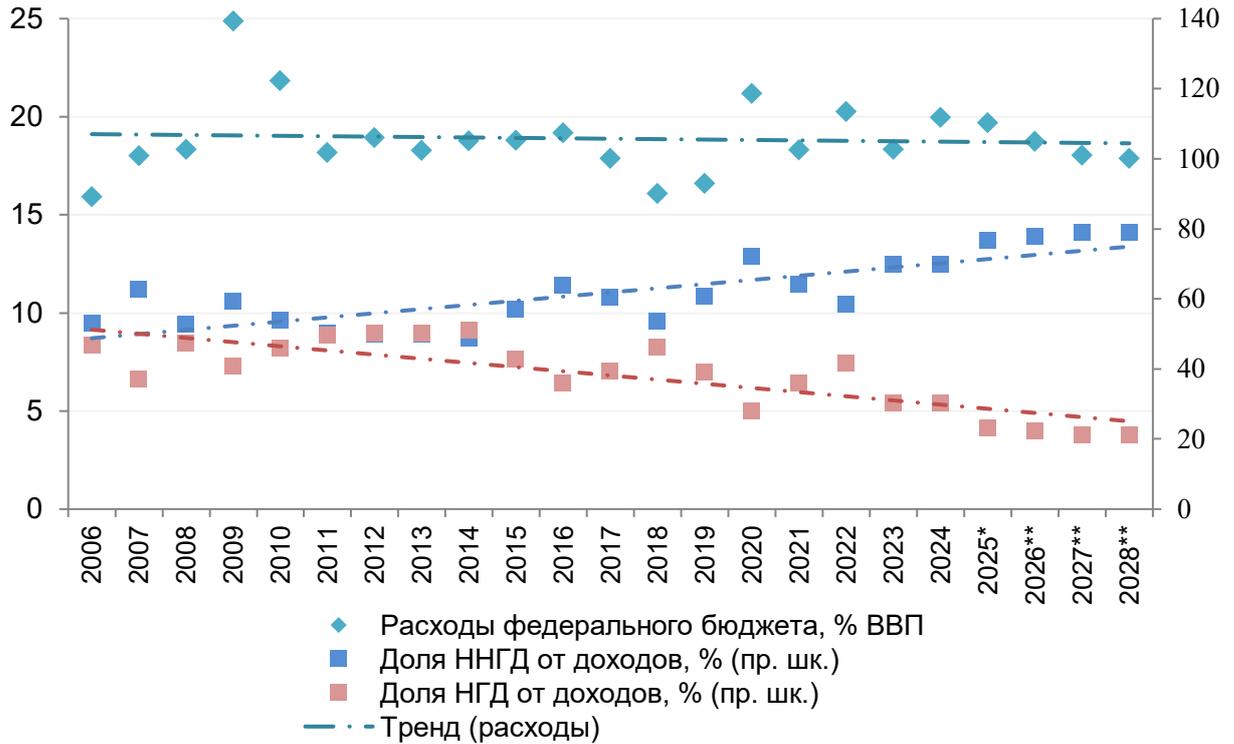
#### *Пересмотр целевого количественного показателя*

##### *Показатель структурного баланса*

Реализуемые в России конструкции бюджетного правила, несмотря на различия, опирались на один и тот же целевой показатель – структурный баланс федерального бюджета, рассчитываемый исходя из долгосрочного уровня нефтегазовых доходов, который определялся преимущественно оценкой устойчивой цены на отечественные энергоносители (Рисунок 26).

Фактически речь шла о регулировании нефтегазовой компоненты доходов. На фоне долгосрочного снижения доли нефтегазовых поступлений в доходах федерального бюджета и роста значения ненефтегазовых доходов, усилившегося вследствие налоговых изменений 2025–2026 гг., такая

конструкция все менее адекватно отвечает задаче обеспечения долговременной бюджетной устойчивости (Рисунок 27).



**Рисунок 27 – Динамика расходов федерального бюджета и долей нефтегазовых (НГД) и нефтегазовых (ННГД) доходов в 2006–2027 гг., в процентах ВВП и в процентах от всех доходов федерального бюджета.**

*Примечание:* \* - плановые показатели федерального бюджета на 2025 год; \*\* - Параметры законопроекта «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов».

*Источник:* составлено автором.

Эмпирический анализ, проведенный в Разделе 3.3, показал, что фокус исключительно на управлении нефтегазовыми поступлениями не позволял в полной мере решать стабилизационную задачу: достигалось сглаживание рентных доходов и их частичное сбережение, но контрцикличность бюджетной политики оставалась ограниченной, а нефтегазовый дефицит – устойчиво высоким. Дальнейшее применение бюджетного правила требует пересмотра целевого показателя в соответствии со стратегическими приоритетами развития российской экономики.

Международная практика и отечественные исследования [Кудрин, Соколов, 2017; Соколов и др., 2021] указывают на целесообразность перехода

к показателю циклически скорректированного (структурного) баланса бюджета, очищенного от влияния фазы экономического цикла. Такой показатель позволяет одновременно учитывать конъюнктурные колебания, в том числе в несырьевых секторах, и ориентировать политику на поддержание долгосрочной устойчивости государственных финансов.

В общем виде фактический баланс бюджета раскладывается на структурную и циклическую компоненты:

$$OB = CB + SB, \quad (8)$$

где  $OB$  – фактический баланс;  $CB$  – циклическая компонента баланса;  $SB$  – структурный (циклически скорректированный) баланс федерального бюджета.

Структурный баланс федерального бюджета определяется разностью циклически скорректированных (очищенных от влияния фазы экономического цикла) доходов и расходов бюджета:

$$SB = R_{ca} - G_{ca} \quad (9)$$

где  $R_{ca}$  – циклически скорректированные доходы;  $G_{ca}$  – циклически скорректированные расходы федерального бюджета.

Оценка данных показателей, в свою очередь, осуществляется по следующим формулам:

$$R_{ca} = R * \left(\frac{Y_p}{Y}\right)^{\varepsilon_{R.Y}} \quad (10)$$

$$G_{ca} = G * \left(\frac{Y_p}{Y}\right)^{\varepsilon_{G.Y}} \quad (11)$$

где  $\frac{Y_p}{Y}$  – соотношение потенциального и фактического ВВП;  $R_{ca}$  – доходы федерального бюджета;  $G_{ca}$  – расходы федерального бюджета;  $\varepsilon_{R.Y}$ ,  $\varepsilon_{G.Y}$  – соответственно, эластичность доходов и расходов федерального бюджета по разрыву выпуска. На практике, как правило, циклической корректировке в большей степени подвергаются доходы бюджета, тогда как основная часть расходов определяется решениями фискальных властей и лишь ограниченно реагирует на фазу цикла.

Применительно к России возможен дезагрегированный подход, при котором отдельно корректируются ненефтегазовые доходы, а нефтегазовые доходы продолжают рассчитываться на основе базовой (структурной) цены на энергоносители. В этом случае структурные доходы бюджета могут быть заданы следующим образом [Кудрин, Соколов, 2017, с. 26]:

$$\text{Структурные доходы} = \text{ННГД} \times \frac{\text{ВВП}^*}{\text{ВВП}} + \text{Базовые НГД} \quad (12)$$

Данное соотношение превышает единицу, когда фактический ВВП ниже потенциального (фаза спада), и меньше единицы – при перегреве экономики. При этом сохраняется принцип расчета базовой величины нефтегазовых доходов.

Основная методическая сложность связана с оценкой потенциального ВВП – ненаблюдаемой величины, зависящей от выбранного подхода (структурные модели, фильтры и т. д.) и подверженной влиянию структурных сдвигов в экономике. Ошибки в оценке потенциала могут привести к искажению структурного баланса и, как следствие, к неоптимальным решениям фискальной политики. Поэтому внедрение показателя структурного баланса в качестве целевого должно сопровождаться тщательной методической проработкой и регулярной переоценкой ключевых параметров.

В целом использование структурного баланса, учитывающего не только нефтегазовый сектор, представляется необходимым условием повышения долгосрочной устойчивости бюджетной политики России. При этом важно сохранить баланс между технической сложностью расчетов и прозрачностью, чтобы бюджетное правило оставалось понятным и применимым инструментом.

#### *Защита инвестиционных расходов*

Результаты эмпирического анализа, представленные в Разделе 3.4, показывают, что в условиях действия бюджетного правила динамика государственных инвестиционных расходов в России была ниже, чем в гипотетическом сценарии без него. Это выступает фактором, ограничивающим

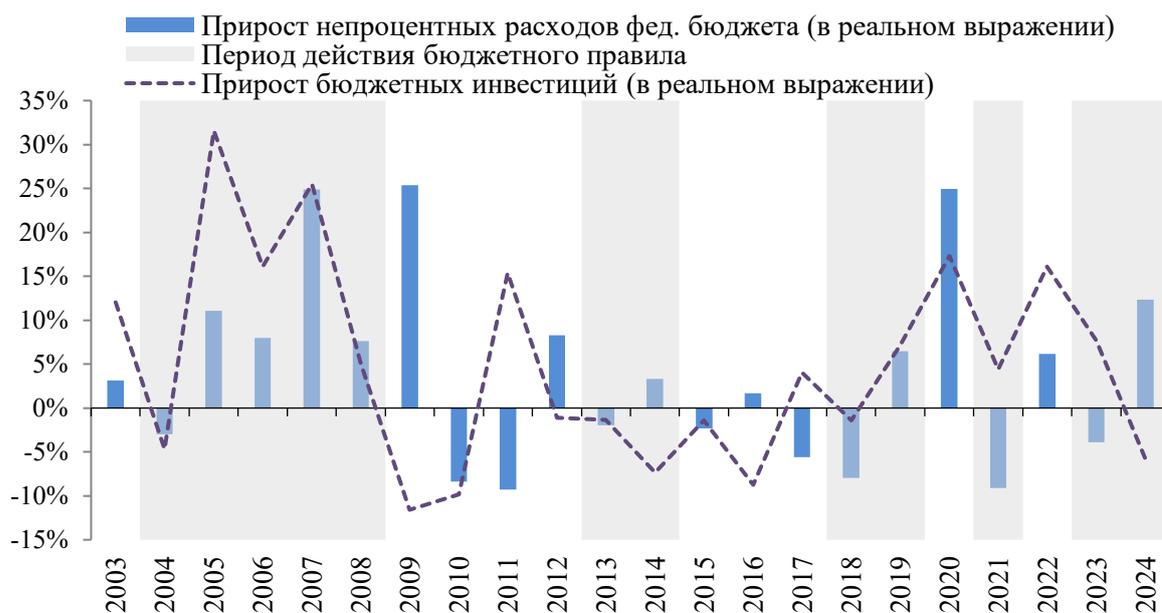
долгосрочный экономический рост. На этом фоне особый интерес представляет концепция бюджетных правил, «благоприятствующих экономическому росту» («growth-» или «investment-friendly»), нацеленная на защиту государственных инвестиций.

Результаты эмпирического анализа, представленные в Разделе 3.4, свидетельствуют о более низкой динамике государственных инвестиционных расходов в России относительно альтернативного сценария его отсутствия. Это является одним из факторов, сдерживающих долгосрочный экономический рост. В этой связи особого внимания заслуживает концепция бюджетных правил, «благоприятствующих экономическому росту» («growth-» или «investment-friendly»), до сих пор не получившая достаточного проработки применительно к отечественным условиям.

Такие правила, распространенные пока в ограниченном числе стран (21 на начало 2022 г.) [Guerguil et al., 2017; Ardanaz et al., 2021], предполагают выведение капитальных расходов за контур основного количественного ограничения. Индикатором сбалансированности выступает баланс между доходами и текущими расходами, очищенными от капитальных затрат, а инвестиции могут финансироваться за счет заимствований в пределах допустимого уровня долга либо за счет сверхплановых доходов. При этом, учитывая абсорбционные ограничения экономики, целесообразно дополнительно ограничивать ежегодный объем или темп роста бюджетных инвестиций.

Отдельные элементы инвестиционно-ориентированного подхода уже использовались в отечественной практике. В частности, одно из положений Бюджетного кодекса, действовавшее с 2000 г., увязывало предельный размер дефицита федерального бюджета с суммарным объемом бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга. Однако в 2008 г. эта норма была отменена, а потолок дефицита в рамках новой конструкции бюджетного правила стал определяться величиной нефтегазового дефицита.

В свете накопленного опыта реализация принципа содействующего инвестициям бюджетного правила приобретает особую актуальность. В периоды бюджетной консолидации, проявлявшейся в замедлении роста непроцентных расходов и поддерживаемой, в том числе, действием бюджетного правила, наблюдалось устойчивое снижение бюджетных инвестиций (Рисунок 28). Сдерживание инвестиционной активности бюджета негативно отражается на модернизации производственных мощностей, развитии инфраструктуры и повышении производительности труда – ключевых компонентах устойчивого экономического роста.



**Рисунок 28 – Динамика бюджетных инвестиций и непроцентных расходов федерального бюджета в 2003–2024 гг., в процентах реальных темпов прироста**

*Источник:* составлено автором.

В настоящее время намеченный переход к бюджетной консолидации с целью достижения структурного первичного баланса в 2026 г. создает риски секвестра инвестиционных расходов. В этих условиях «инвестиционно-ориентированное» бюджетное правило может выступать инструментом балансировки целей фискальной устойчивости и долгосрочного роста. Оно позволяет сосредоточить ограниченные бюджетные ресурсы на проектах с максимальным мультипликативным эффектом (инфраструктура,

модернизация капитала, развитие человеческого капитала) при сохранении контроля над уровнем дефицита и государственного долга.

С учетом действующей конструкции бюджетного правила целесообразно рассмотреть следующие варианты настройки:

- исключение инвестиционных расходов из расчета структурного баланса;
- разрешение структурного дефицита до 1% ВВП, но исключительно на финансирование инвестиционных расходов.

Финансирование такого дефицита может осуществляться за счет заимствований, дополнительных конъюнктурных доходов либо средств суверенного фонда.

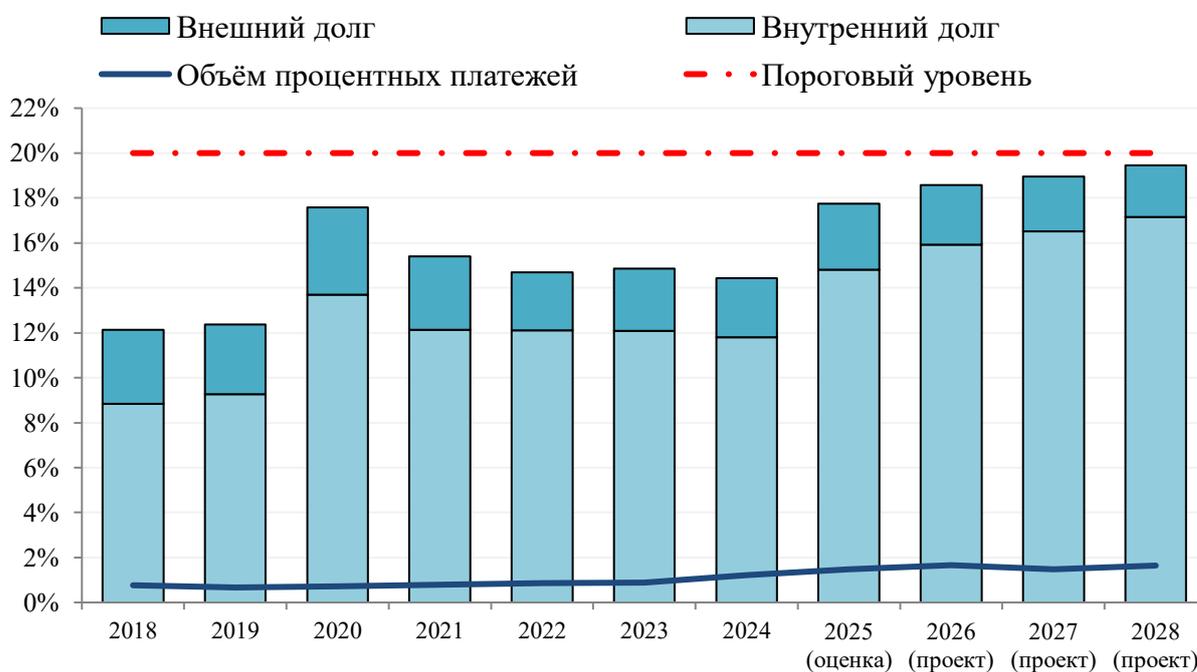
Ключевым условием эффективности этого подхода является качество самих инвестиций. Поэтому необходимо:

- 1) разработать четкую методологию разграничения текущих и инвестиционных расходов;
- 2) создать механизм экспертной оценки экономической эффективности и долгосрочной значимости инвестиционных проектов;
- 3) внедрить систему мониторинга и оценки результативности уже реализованных проектов для минимизации рисков неэффективного использования средств

#### *Потолок государственного долга*

Содействующее инвестициям бюджетное правило является важным инструментом для стимулирования экономического роста. Однако для предотвращения рисков, связанных с накоплением долговой нагрузки, его следует дополнить правилом, ограничивающим государственный долг на безопасном уровне. Это ограничение позволит избежать чрезмерного роста долгового бремени, которое может стать угрозой для бюджетной устойчивости, особенно в условиях нестабильной внешней конъюнктуры, ограниченного доступа к международным финансовым рынкам, а также высоких процентных ставок.

По итогам 2025 г. объем государственного долга России составит порядка 17,7% ВВП. В соответствии с проектом федерального бюджета на 2026–2028 гг. предполагается, что к концу трехлетки государственный долг может достичь 19,5% ВВП (Рисунок 29). Напомним, что для России безопасное значение государственного долга в современных условиях составляет 20% ВВП [Соколов и др., 2024].



**Рисунок 29 – Динамика государственного долга Российской Федерации и расходов на его обслуживание в 2018–2024 гг. и в плановом периоде 2025–2027, в процентах ВВП**

*Источник:* составлено автором по данным Минфина России.

Следует также отметить, что при учете скрытых обязательств (расходы на государственно-частное партнерство (ГЧП), субсидирование льготных процентных ставок) значение фактической долговой нагрузки уже может превышать безопасный уровень. Таким образом, актуальность введения долгового правила может быть обозначена приближением уровня государственного долга в перспективе к пороговому значению, определяемому Министерством финансов России в качестве безопасного<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Департамент госдолга Минфина — РБК: «Мы готовы к любой ключевой ставке». URL: <https://www.rbc.ru/quote/news/article/67596e7c9a79470d87e72b88> (Дата обращения: 01.09.2025)

Введение долгового потолка позволило бы зафиксировать верхний безопасный уровень государственной задолженности и снизить неопределенность для экономических агентов. Вместе с тем мировой опыт показывает, что количественные ограничения сами по себе уязвимы к обходу посредством «творческой бухгалтерии». Для России наглядным примером этого является покупка Правительством РФ контрольного пакета акций Сбербанка у Банка России за счет средств ФНБ: данная операция позволила увеличить нефтегазовые доходы федерального бюджета в результате перечисления части прибыли Банка России и профинансировать дополнительные расходы в обход бюджетного правила.

Следовательно, долговое ограничение должно рассматриваться не изолированно, а в связке с институциональными механизмами мониторинга и независимой оценки бюджетной политики, в том числе через создание бюджетного совета.

### ***Бюджетный совет***

Хотя бюджетные правила «второго поколения» обладают большей гибкостью и долгосрочной устойчивостью, их эффективная реализация невозможна без совершенствования механизмов, обеспечивающих их соблюдение. Такая модернизация должна также предполагать повышение прозрачности и предсказуемости бюджетно-налоговой политики – устойчивое и релевантное бюджетное правило необходимо для координации действий всех субъектов экономической политики.

Применение механизма бюджетного правила в России могло служить сигналом о сбалансированности проводимой бюджетной политики – по аналогии со сложившейся практикой [Debrun, Kumar, 2007] Однако частая приостановка не позволила бюджетному правилу приобрести достаточный кредит доверия и, как следствие, эффективно выполнять сигнальную функцию. В свою очередь, обеспечить качество и согласованность принимаемых решений, а также способствовать повышению доверия со стороны населения и бизнеса позволяет функционирование независимого

бюджетного совета [Debrun, Kumar, 2007]. Как было показано, данные экспертно-аналитические учреждения получили широкое распространение в мировой практике, демонстрируя при этом высокую результативность.

Ключевой функцией бюджетных советов является проведение публичной и независимой оценки бюджетно-налоговой политики, планов и результатов деятельности фискальных властей с точки зрения обеспечения долгосрочной устойчивости государственных финансов, макроэкономической стабильности и других приоритетов социально-экономического развития. Деятельность бюджетных советов, как правило, осуществляется в рамках следующих направлений:

1. Мониторинг и оценка состояния долгосрочной устойчивости системы государственных финансов, включая анализ влияния демографических изменений, динамики государственного долга, сырьевой зависимости и других структурных рисков;
2. Проведение анализа законодательных инициатив и законопроектов с точки зрения их влияния на сбалансированность государственного бюджета, макроэкономическую стабильность, экономический рост и другие цели социально-экономического развития;
3. Мониторинг соблюдения и оценка результативности бюджетного правила, а также подготовка рекомендаций по его совершенствованию;
4. Мониторинг условий и оценка обоснованности активации освобождающих оговорок, а также подготовка рекомендаций по процедурам возвращения к соблюдению фискальных правил;
5. Анализ методологии и оценка реалистичности прогнозов правительства, а также разработка собственных средне- и долгосрочных прогнозов;
6. Публикация аналитических материалов, содержащих оценку бюджетно-налоговой политики с точки зрения ее соответствия нормативным целям.

Однако эффективность бюджетного совета во многом определяется его организационной структурой, которая должна обеспечить независимость, компетентность и подотчетность. В этой связи важную роль играет форма

размещения бюджетного совета в системе государственной власти. Международная практика демонстрирует значительное разнообразие моделей бюджетных советов, которые могут создаваться при законодательной власти, органах исполнительной власти, органах государственного аудита, а также в качестве отдельных структур [Davoodi et al., 2022, p. 11].

Применительно к отечественным условиям целесообразно рассмотреть создание бюджетного совета в структуре Федерального Собрания РФ. Это позволит, с одной стороны, обеспечить независимость от исполнительных органов, непосредственно разрабатывающих и реализующих бюджетно-налоговую политику (Правительства РФ и Министерства финансов), а с другой – повысить качество парламентского контроля.

На данный момент бюджетные советы при высших законодательных органах функционируют в США, Канаде, Австралии, Корее, Грузии и Мексике в виде парламентских бюджетных офисов (Parliamentary Budget Office). Отметим, что парламентские бюджетные советы изначально появились в странах с президентско-парламентской политической системой, в которых правительство традиционно обладает значительными полномочиями по реализации бюджетно-налоговой политики<sup>28</sup>.

Формирование Бюджетного офиса при Федеральном Собрании РФ должно учитывать принципы институциональной и операционной независимости. Финансирование должно осуществляться напрямую за счет средств федерального бюджета. Его руководство должно назначаться Федеральным Собранием на определенный срок по представлению профильных комитетов. Кадровый состав должен формироваться на конкурсной основе и обладать высокими профессиональными компетенциями в сфере анализа государственных финансов и экономики.

---

<sup>28</sup> Так, создание Бюджетного офиса Конгресса США (Congressional Budget Office) в 1974 г. стало следствием противостояния между Конгрессом и президентом Р. Никсоном. Результатом конфликта стало увеличение полномочий Конгресса по формированию федерального бюджета, что определило потребность парламентариев в собственной экспертно-аналитической структуре, обеспечивающей их достоверной информацией и объективным анализом тех или иных решений с точки зрения их влияния на экономику и бюджет.

Основная деятельность данного органа должна быть сосредоточена на анализе макроэкономических аспектов проводимой бюджетно-налоговой политики в целом – долгосрочной устойчивости, выполнении стабилизационной функции и содействие социально-экономическому развитию. Это, с одной стороны, обособляет его функционал от направлений деятельности Счетной палаты, а, с другой – создает возможности взаимодополняющего контроля со стороны двух ведомств.

В функции Бюджетного офиса должно входить осуществление мониторинга соблюдения бюджетного правила, долговой устойчивости и составление рекомендаций по активации/деактивации освобождающих положений. При этом также важно, чтобы такой орган представлял публичную оценку реализации бюджетной политики с точки зрения ее соответствия целям национального развития. Для этого он должен разрабатывать собственные бюджетные прогнозы, проводить оценку фискальных рисков и долговой устойчивости, а также готовить заключения о последствиях принимаемых решений в рамках бюджетного процесса. Это повысит уровень прозрачности и доверия к принимаемым фискальными властями решениям в области управления государственными финансами.

Таким образом, учреждение Бюджетного офиса при Федеральном Собрании РФ представляет собой логичное продолжение институциональных реформ, направленных на укрепление дисциплины в сфере государственных финансов. Это позволит усилить прозрачность, повысить предсказуемость и устойчивость бюджетно-налоговой политики, а также создать условия для ее более строгой увязки с целями социально-экономического развития страны в долгосрочной перспективе.

### **3.6. Выводы по главе 3**

Анализ стратегических и программных документов показал, что в качестве основной цели отечественной бюджетной политики следует рассматривать реализацию приоритетов социально-экономического развития (в том числе обеспечение устойчивого экономического роста) при

долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы. Бюджетное правило при этом позиционируется как один из ключевых инструментов достижения данной цели.

В связи с этим отечественные фискальные власти в рамках целеполагания предписывают механизму бюджетного правила как обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, так и содействие повышению стабильности макроэкономических условий и расширению потенциала национальной экономики. Нормативные цели российского бюджетного правила в целом соответствуют положениям теории и международной практике, что позволяет оценивать его результативность на основании распространенных в эмпирической литературе критериев: влияние на сбалансированность и устойчивость бюджета, характер цикличности бюджетно-налоговой политики и динамику бюджетных инвестиций.

Полученные эмпирические результаты подтверждают, что применение бюджетного правила способствовало более сбалансированному исполнению федерального бюджета и сохранению низкого уровня государственного долга по сравнению с контрфактическим сценарием отсутствия ограничительного механизма. Возвращение к правилам в посткризисные периоды обеспечивало бюджетную консолидацию, предотвращало формирование хронического дефицита и способствовало накоплению финансовых резервов. Накопленный к 2023 г. положительный финансовый результат суверенного фонда (порядка 21% ВВП) свидетельствует о росте долгосрочной бюджетной устойчивости за счет сбережения части конъюнктурных доходов. Даже при неоднократных приостановках применение бюджетного правила выполняло роль институционального ориентира, поддерживая преемственность принципов ответственной бюджетной политики.

В то же время была выявлена ограниченная результативность механизма в выполнении стабилизационной функции. Применение бюджетного правила позволило снизить процикличность бюджетно-налоговой политики и

приблизить ее к нейтральному (ациклическому) характеру в периоды экономического подъема. Однако ориентация ограничительного механизма преимущественно на сбережение конъюнктурных нефтегазовых доходов и игнорирование циклических колебаний ненефтегазовых поступлений не обеспечивали полноценной контрциклическости бюджетной политики.

Неспособность действующей конструкции адекватно подстраиваться под актуальные экономические условия, прежде всего при негативных шоках, обусловила частые приостановки и отмены бюджетного правила. Каждая такая приостановка сопровождалась возможностью пересмотра параметров ограничительного механизма. В результате нерегулярное применение правила не привело к устойчивому снижению зависимости бюджета от нефтегазовых доходов и не сформировало высокой предсказуемости фискальной политики.

Эмпирический анализ также показал, что само по себе наличие бюджетного правила не являлось определяющим фактором более низкого уровня бюджетных инвестиций в России по сравнению с контрфактическим сценарием. Более существенную роль играет в целом осмотрительный, осторожный подход фискальных властей, ориентированный на приоритет поддержания сбалансированности бюджета и устойчивости государственных финансов. В этих условиях усиление роли бюджетных инвестиций как фактора экономического роста возможно при изменении конструкции бюджетного правила и более явном учете долгосрочных эффектов капитальных расходов.

Выявленные недостатки определяют необходимость его модернизации. На основе комплексного анализа отечественной практики и международного опыта обоснована целесообразность совершенствования одновременно по двум ключевым направлениям: повышение гибкости и обеспечение соблюдения.

Повысить гибкость механизма без ослабления дисциплинирующего влияния целесообразно за счет внедрения формализованных освобождающих оговорок с четким алгоритмом возобновления правила и изменений целевого показателя: переход к полноценному расчету структурного первичного

баланса бюджета (на основании циклической корректировки как нефтегазовых, так и ненефтегазовых поступлений), частичное исключение инвестиционных расходов из-под ограничений и закрепление предельного уровня государственного долга.

В свою очередь, результативное соблюдение усовершенствованного бюджетного правила невозможно без соответствующего уровня развития институтов бюджетной политики. Улучшить институциональную обеспеченность ограничительного механизма и в целом бюджетно-налоговой политики позволит создание независимого бюджетного совета (Бюджетного офиса при Федеральном Собрании РФ), наделенного функциями публичного и независимого анализа, мониторинга и оценки принимаемых решений, а также снижения информационной асимметрии между органами власти и обществом. Совокупная реализация указанных направлений модернизации создает предпосылки для более полного соответствия фактических результатов применения бюджетного правила его нормативным целям.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы при одновременной реализации приоритетов социально-экономического развития, включая устойчивый экономический рост, является стратегической целью бюджетно-налоговой политики в России. Бюджетное правило позиционируется в качестве необходимого механизма достижения указанной цели, призванного повысить бюджетную устойчивость и макроэкономическую стабильность в условиях волатильной экономической конъюнктуры, содействуя тем самым расширению потенциала национальной экономики. Тем не менее фактическая результативность и целесообразность применения данного механизма остаются предметом научных и экспертных дискуссий.

Основной целью данного диссертационного исследования являлось выявление и обоснование направлений совершенствования механизма бюджетного правила в России с опорой на результаты комплексного анализа теоретических и практических аспектов его применения. В рамках работы были систематизированы теоретические основания применения механизмов ограничения бюджетно-налоговой политики, проанализированы международный опыт и отечественная практика применения бюджетного правила, а также сформулированы рекомендации по совершенствованию данного механизма.

С точки зрения экономической теории бюджетные правила являются инструментом ограничения нежелательных дискреционных действий в рамках бюджетно-налоговой политики, которая зачастую подвержена проциклическим и дефицитным смещениям. Эти смещения, обусловленные как экономическими, так и политическими факторами, могут приводить к ухудшению устойчивости государственных финансов и дестабилизации макроэкономической ситуации, препятствуя устойчивому экономическому росту. Бюджетные правила, будучи официально установленными

долговременными количественными ограничениями, нацелены на предотвращение данных нежелательных смещений.

Анализ международного опыта свидетельствует о широком распространении и разнообразии применяемых бюджетных правил, которым вменяется обеспечение устойчивости системы государственных финансов и содействие макроэкономической стабильности. Эмпирические исследования при этом показывают, что результативность ограничительного механизма зависит от множества факторов, включая релевантность выбранных параметров, качество институциональной среды и наличие общественно-политического консенсуса.

В ответ на актуальные вызовы конструкции бюджетных правил эволюционируют в сторону большей гибкости и адаптивности. Это достигается за счет применения более сложных целевых показателей (в том числе циклически скорректированных) и формализованных освобождающих оговорок, позволяющих оперативно реагировать на шоки. Вместе с тем все более важным условием для надлежащего соблюдения усложняющихся правил становится наличие механизмов обеспечения их исполнения посредством независимого мониторинга и публичной оценки действий фискальных властей.

В свою очередь, практика применения бюджетного правила в России, продолжительность которого уже превышает 20 лет, не лишена проявлений характерных для международного опыта недостатков: в ответ на кризисы или меняющиеся приоритеты механизм неоднократно приостанавливался, корректировался, а также мог «обходиться». За обозначенный период сменилось шесть конструкций правила, что сигнализирует о наличии трудностей в реализации основанной на правилах бюджетной политики.

При этом логика функционирования и цели отечественного механизма бюджетного правила, зафиксированные в стратегических документах, опираются на общепринятые теоретические основания и международный опыт. Ввиду этого комплексная оценка его результативности должна

предполагать эмпирический анализ с точки зрения обеспечения сбалансированности и устойчивости государственного бюджета и контрцикличности бюджетно-налоговой политики, а также воздействия на динамику бюджетных инвестиций. Полученные результаты частично подтвердили основную гипотезу исследования.

В рамках работы был реализован контрфактический расчет, воспроизводящий динамику основных параметров федерального бюджета России при условии полного отсутствия бюджетного правила и суверенного фонда. Сравнение фактических и контрфактических траекторий позволяет сделать вывод о том, что применение ограничительного механизма имело положительные результаты с точки зрения обеспечения бюджетной сбалансированности. Систематическое возвращение к правилу после кризисов стало основой бюджетной консолидации и предотвращения хронического дефицита.

Отдельно следует подчеркнуть ключевую роль механизма суверенного фонда в укреплении долгосрочной бюджетной сбалансированности. Несмотря на существенное политическое давление, данный механизм оказался в состоянии сберегать значительные резервы в благоприятные периоды, обеспечивая дополнительные финансовые ресурсы для смягчения последствий кризисов. Это, в свою очередь, способствовало поддержанию устойчиво низкого уровня государственного долга и расходов на его обслуживание, а также позволило инвестировать свободные средства в доходные активы. По проведенным в работе оценкам, накопленный к 2023 г. совокупный положительный финансовый эффект функционирования суверенного фонда составляет около 21% ВВП, что является весомым вкладом в бюджетную устойчивость.

Анализ воздействия бюджетного правила на динамику государственных инвестиций позволил установить, что ограничительный механизм сам по себе не являлся основным фактором, определяющим более низкий уровень бюджетных инвестиций относительно альтернативного сценария его

отсутствия. Более существенную роль, по-видимому, играет изначально присущая фискальным властям осмотрительность, в рамках которой приоритет отдается сбалансированности бюджета и устойчивости государственных финансов. В этих условиях усиление роли бюджетных инвестиций как фактора экономического роста возможно при изменении конструкции бюджетного правила и более явном учете долгосрочных эффектов капитальных расходов

Посредством эмпирического анализа была выявлена ограниченная результативность механизма в выполнении стабилизационной функции, что свидетельствует о его недостаточной контрциклической результативности. Применение ограничительного механизма снизило процикличность, приблизив бюджетно-налоговую политику к ациклическому характеру в периоды экономического подъема. Однако ориентация преимущественно на сбережение нефтегазовых доходов при игнорировании циклических колебаний ненефтегазовых поступлений не позволила обеспечить полноценную контрциклическую функцию

Негибкость механизма, особенно в периоды негативных шоков, предопределяла его частые приостановки и корректировки вслед за пересмотром кратко- и среднесрочных приоритетов экономической политики. С одной стороны, это препятствовало выполнению бюджетным правилом функций долгосрочного ограничивающего механизма. С другой стороны, не позволило достичь устойчивого снижения зависимости государственного бюджета от нефтегазовых доходов и повышения предсказуемости бюджетно-налоговой политики.

Таким образом, результаты проведенного анализа и их интерпретация позволяют сделать вывод о необходимости совершенствования бюджетного правила в России. В качестве ключевых направлений модернизации можно выделить повышение гибкости и обеспечение соблюдения ограничительного механизма. Наиболее целесообразными мерами представляются следующие.

1. *Корректировка целевого показателя*

На основании полученных результатов обосновано использование в качестве целевого показателя первичного структурного баланса федерального бюджета, очищенного от влияния фазы экономического цикла и волатильности мировых цен на нефть. Это позволит обеспечить большую гибкость бюджетной политики в условиях экономических шоков, не подрывая долгосрочную устойчивость государственных финансов. При этом целесообразно частично вынести инвестиционные расходы за контур ограничения, что позволит предотвратить значительное урезание бюджетных инвестиций в период проведения бюджетной консолидации. Для ограничения рисков, связанных с накоплением долговой нагрузки, конструкцию бюджетного правила следует дополнить формальным ограничением уровня государственного долга.

## *2. Внедрение освобождающих оговорок*

Механизм освобождающих оговорок должен предусматривать четкие условия для временного отхода от соблюдения правил в случае форс-мажорных обстоятельств, приводящих к значительному экономическому спаду, а также формально закрепленную процедуру возврата к соблюдению правил после преодоления кризиса. Это позволит сочетать необходимую гибкость в период шоков с сохранением предсказуемости бюджетной политики и доверия к ограничительному механизму.

## *3. Создание независимого бюджетного совета*

Независимый бюджетный совет в виде Бюджетного офиса при Федеральном Собрании РФ мог бы осуществлять независимый от фискальных властей мониторинг соблюдения количественных ограничений и применения освобождающих оговорок, оценивать результативность бюджетной политики в целом и предоставлять рекомендации по ее совершенствованию. Это повысило бы прозрачность и подотчетность бюджетного процесса, а также усилило бы институциональные гарантии соблюдения бюджетного правила.

Несмотря на критику и ограничения, бюджетное правило представляется важным инструментом управления государственными

финансами. Институциональное совершенствование призвано обеспечить его трансформацию в более надежный механизм, способный содействовать достижению стратегической цели бюджетной политики – реализации приоритетов социально-экономического развития при долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Аблаев Э.Ю. Подходы к определению режимов взаимодействия бюджетно-налоговой политики и денежно-кредитной политики // Проблемы прогнозирования. – 2025. – № 3. – С. 159–172.
2. Аблаев Э.Ю. Соотношение теории и отечественной практики применения бюджетных правил // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. – 2024. – Т. 22. – № 3. – С. 88–113.
3. Аблаев Э.Ю., Волков Р.Г. Государственный долг регионов России: бюджетные кредиты как фактор устойчивости // Проблемы прогнозирования. – 2024. – № 6. – С. 168–186.
4. Аблаев Э.Ю., Магжанов Т.Р. Бюджетные правила и контрциклическая бюджетная политика в России // Проблемы прогнозирования. – 2024. – № 3 (204). – С. 30–42.
5. Аблаев Э.Ю., Сударев Д.А. Бюджетные правила в системе приоритетов бюджетной политики России // ЭКО. – 2024. – № 5. – С. 202–223.
6. Агапова Т.А., Серегина С.Ф. Макроэкономика: Учебник/Под общей ред. д.э.н., проф. А.В. Сидоровича; МГУ им. М.В. Ломоносова. 6-е изд., стереотип. М.: Издательство «Дело и Сервис», 2004. – 448 с.
7. Алехин Б. И. Бюджетная устойчивость России. Что показал тест Бона // Финансовый журнал. – 2019. – Т. 51. – № 5. – С. 21–36.
8. Белев С. Г., Соколов И. А. Правила бюджетной сбалансированности на циклической основе: опыт применения // Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. – № 14(116). – 2020.
9. Белова Е. А., Перевышин Ю. Н. Устойчивость государственного долга и инфляции в рамках взаимодействия фискальной и монетарной политики // Аудит и финансовый анализ. – 2017. – № 2. – С. 171-179.
10. Буклемишев О. В. Фискальное стимулирование и российские бюджетные фонды // Вопросы экономики. – 2013. – № 12. – С. 74-85.
11. Буклемишев О. В., Михайлов Д. Л., Соловьев В. В., Фетисов, И. Г. Эффективность законодательных ограничений долговой нагрузки регионов России // Финансовый журнал. – 2018. – Т. 43. – № 3. – С. 34–48.
12. Горюнов Е. Л., Дробышевский С. М., Кудрин А. Л., Трунин П. В. Причины и уроки ускорения глобальной инфляции // Вопросы экономики. – 2023. – № 7. – С. 5-34.

13. Горюнов Е. Л., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С. Г. Бюджетный разрыв: оценка для России // Вопросы экономики. – 2015. – № 7. – С. 5–25.
14. Гурвич Е. Т., Краснопеева Н. А. Анализ взаимосвязи доходов и расходов российских региональных бюджетов // Вопросы экономики. – 2020. – № 2. – С. 5–29.
15. Гурвич Е. Т., Соколов И. А. Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. – 2016. – № 4. – С. 5–29.
16. Гурвич Е. Формирование и использование стабилизационного фонда // Вопросы экономики. – 2006. – № 4. – С. 31–52.
17. Комарницкая А.Н., Соколов И.А. Институционализация бюджетных правил: мировой и российский опыт // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. – 2023. – № 58(3). – С. 25–43.
18. Кудрин А. Л. Механизмы формирования нефтегазового баланса бюджета России // Вопросы экономики. – 2006. – № 8. – С. 4–16.
19. Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. – 2018. – Т. 13. – № 1. – С. 8–35.
20. Кудрин А. Л., Соколов И.А., Сучкова О.В. Оценка влияния бюджетных правил на цикличность государственных расходов // Вопросы экономики. – 2023. – № 5. – С. 5–22.
21. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика. Москва: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
22. Матвеев Е. О., Соколов И. А. Применение VAR-моделей для оценки влияния бюджетных расходов на динамику ВВП // Проблемы прогнозирования. – 2024. – Т. 206. – № 5. – С. 72–85.
23. Михайлова А.А., Тимушев Е.Н. Бюджетная система России: насколько устойчива? // Экономический журнал ВШЭ. – 2020. – Т. 24. – № 4. – С. 572–597.
24. Мэнкью Н. Г. Макроэкономика. Пер. с англ. – Москва: Изд-во МГУ, 1994. – 736с.
25. Николаев И., Марченко Т., Точилкина О. Инвестиции как источник экономического роста // Общество и экономика. – 2019. – № 5. – С. 5–27.
26. Ордынская Е.В., Черковец М.В., Савчишина К.Е. Государственные инвестиции и экономический рост в разных странах // Проблемы прогнозирования. – 2024. – № 6. – С. 58–70.

27. Раковский И. Д. Современная бюджетная политика: особенности и критерии оценки качества // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2022. – № 3. – С. 175–183.
28. Скрыпник Д. В. Инфраструктура и экономический рост в контексте эволюционной теории экономической политики // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2024. – № 1. – С. 117–142.
29. Скрыпник Д. В. Бюджетные правила, эффективность правительства и экономический рост (научный доклад). — М.: Институт экономики РАН, 2016. – 46 с.
30. Скрыпник Д.В. Бюджетная политика и экономический рост в России. Оптимальное бюджетное правило // Экономика и математические методы. – 2019. – Т. 55. – № 2. – С. 24–40.
31. Соколов И. А., Белев С. Г., Сучкова О. В. Как обеспечить бюджетную устойчивость в России? // Проблемы прогнозирования. – 2021. – № 4. – С. 66–76.
32. Соколов И. А., Сучкова О. В., Репкина Е. В. Оценка допустимого уровня государственного долга в современной России // Экономическая политика. – 2024. – Т. 19. – № 4. – С. 6–33.
33. Солнцев О. Г., Белоусов Д. Р. Об использовании ресурсов стабилизационного фонда для стимулирования экономического роста // Проблемы прогнозирования. – 2005. – № 4. – С. 21–27.
34. Сучкова О. В. Оценка устойчивости государственного долга развивающихся стран с учетом структуры государственных расходов и межвременного потребительского поведения // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. – 2023. – № 6. – С. 44–57.
35. Сучкова О. В. Экономико-математическое моделирование страновой бюджетной устойчивости: диссертация кандидата экономических наук: 5.2.2 / Сучкова Ольга Владимировна; [Место защиты: Московский государственный университет]. – Москва, 2024. – 105 с.
36. Чернявский А. В., Чепель А. А. Бюджетная политика в период пандемии // Макроэкономические эффекты пандемии COVID-19 и перспективы восстановления экономики: Доклад НИУ ВШЭ. Москва, 2021. С. 76–90.
37. Aaskoven L., Wiese R. How Fiscal Rules Matter for Successful Fiscal Consolidations: New Evidence // CESifo Economic Studies. – 2022. Vol. 68. No. 4. P. 414–433.

38. Abadie A. Using Synthetic Controls: Feasibility, Data Requirements, and Methodological Aspects // *Journal of Economic Literature*. – 2021. Vol. 59. – № 2. P. 391–425.
39. Abadie A., Diamond A., Hainmueller J. Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California’s Tobacco Control Program // *Journal of the American Statistical Association*. – 2010. Vol. 105. – № 490. P. 493–505.
40. Abadie A., Gardeazabal J. The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country // *American Economic Review*. – 2003. Vol. 93. – № 1. P. 113–132.
41. Afonso A., Jalles J. How does fiscal policy affect investment? Evidence from a large panel // *International Journal of Finance and Economics*. – 2015. Vol. 20. P. 310–327.
42. Alesina A., Tabellini G. A positive theory of fiscal deficits and government debt // *The Review of Economic Studies*. – 1990. – Vol. 57. – № 3. – P. 403-414.
43. Alesina, A., Campante, F. R., & Tabellini, G. Why is fiscal policy often procyclical? // *Journal of the European Economic Association*. – 2008. 6(5). – P. 1006-1036.
44. Alonso V., Arroyo C., Aydi O., Balasundharam V., Davoodi H.R., Hegab G., Lam W.R., Nguyen A.M., Salazar Ferro N., Sher G., Solovyeva A., Tchelishvili N. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Revisions since the Pandemic // *IMF Working Paper No.25/198*. – International Monetary Fund, Washington, D.C. – 2025.
45. Alonso V., Arroyo C., Aydi O., Balasundharam V., Davoodi H.R., Hegab G., Lam W.R., Nguyen A.M., Salazar Ferro N., Sher G., Solovyeva A., Tchelishvili N. Fiscal Rules Dataset: 1985-2024 // *International Monetary Fund, Washington, DC*. – 2025.
46. Alonso V., Arroyo C., Aydi O., Balasundharam V., Davoodi H.R., Hegab G., Lam W.R., Nguyen A.M., Salazar Ferro N., Sher G., Solovyeva A., Tchelishvili N. Fiscal Councils Dataset: The 2024 Update // *International Monetary Fund, 2022*.
47. Andrieu M., Bluedorn J., Eyraud L., Kinda T., Koeva T., Schwartz G., Weber A. Reforming Fiscal Governance in the European Union // *IMF Staff Discussion Note SDN/15/09*. – International Monetary Fund, Washington, D.C. – 2015.
48. Apeti A. E., Bambe B. W. W., Combes J. L., Edoh E. D. Original sin: Fiscal rules and government debt in foreign currency in developing countries // *Journal of Macroeconomics*. – 2024. – Vol. 80. – P. 103600.

49. Arbeláez M.A., Benítez M., Steiner R., Valencia O.M. A fiscal rule to achieve debt sustainability in Colombia // IDB Working Paper Series. – 2021. № IDB-WP-1187. Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC.
50. Ardanaz M., Cavallo E., Izquierdo A. Fiscal rules: Challenges and reform opportunities for emerging markets // IDB Working Paper No. IDB-WP-1443. –IDB, 2023.
51. Ardanaz M., Cavallo E., Puig J. Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design // Journal of International Money and Finance. – 2021. – Vol. 111. – P. 102319.
52. Ardanaz M., Izquierdo A. Current expenditure upswings in good times and public investment downswings in bad times? New evidence from developing countries // Journal of Comparative Economics. – 2022. Vol. 50. – № 1. – P. 118–134.
53. Asatryan Z., Castellón C., Stratmann T. Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions // Journal of Public Economics. – 2018. – Vol. 167. – P. 105–119.
54. Auerbach A. Fiscal policy // Blanchard O., Summers L. H. (ed.). Evolution or revolution? Rethinking Macroeconomic Policy after the Great Recession. – MIT Press, 2019. – P. 81–103.
55. Auerbach A. Long-Term Objectives for Government Debt // FinanzArchiv. – 2009. – Vol. 65. – P. 472-501.
56. Azzimonti M., Battaglini M., Coate, S. The costs and benefits of balanced budget rules: Lessons from a political economy model of fiscal policy // Journal of Public Economics. – 2016. – Vol. 136. – P. 45–61.
57. Badinger H. Fiscal Rules, Discretionary Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: An Empirical Assessment for OECD Countries // Applied Economics. – 2009. – Vol. 41. – No. 7. – P. 829–847.
58. Badinger H., Reuter W. The case for fiscal rules // Economic Modelling. – 2017. – Vol. 60. – P. 334–343.
59. Balassone F., Kumar M. Cyclicalities of fiscal policy // In: Promoting fiscal discipline (eds. Kumar M. and Ter-Minassian T.). – 2007. – P. 19-35.
60. Barbier-Gauchard A., Baret K., Debrun X. Government efficiency and fiscal rules // In Handbook on public sector efficiency. – Edward Elgar Publishing, 2023. – P. 149-176.
61. Baunsgaard T., Villafuerte M., Poplawski-Ribeiro M., Richmond C. (2012). Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries // IMF Staff Discussion Note 12/04. – 2012.

62. Beetsma R. The Economics of Fiscal Rules and Debt Sustainability // *Intereconomics*. – 2022. – Vol. 57. No. 1. – P. 11–15.
63. Beetsma R., Debrun X., Fang X., Kim Y., Lledó V., Mbaye S., Zhang, X. Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *European Journal of Political Economy*. – 2019. – Vol 57. – P. 53–69.
64. Bénassy-Quéré A., Coeuré B., Jacquet P., Pisani-Ferry J. *Economic policy: Theory and Practice*. – Oxford University Press, 2010. – 709 p.
65. Bergman U., Hutchison M. Economic stabilization in the post-crisis world: Are fiscal rules the answer? // *Journal of International Money and Finance*. – 2015. Vol. 52. P. 82-101.
66. Blanchard O. J. Fiscal dominance and Inflation Targeting: Lessons from Brazil // NBER Working Paper No. w10389. – 2004.
67. Blanchard O., Leandro A., Zettelmeyer, J. Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards // *Economic Policy*. – 2021. – Vol. 36. No. 106. – P. 195–236.
68. Blesse S., Dorn F., Lay M. A Targeted Golden Rule for Public Investments? // *EconPol Policy Report*. – 2023. – No. 42. – ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.
69. Blesse S., Dorn F., Lay M. Do Fiscal Rules Undermine Public Investments? A Review of Empirical Evidence // *ifo Working Paper*. – 2023. – No. 393. – ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich.
70. Bohn H. The Behaviour of US Public Debt and Deficits // *Quarterly Journal of Economics*. – 1998. – Vol. 113. No. 3. – P. 949-963.
71. Bom P.R.D. Fiscal rules and the intergenerational welfare effects of public investment // *Economic Modelling*. – 2019. Vol. 81. P. 455–470.
72. Bova E., Carcenac N., Guerguil M. Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World // IMF Working Paper 14/122. – International Monetary Fund, Washington, D.C. – 2014.
73. Bova E., Medas P., Poghosyan T. Macroeconomic Stability in Resource-Rich Countries: The Role of Fiscal Policy // IMF Working Papers 16/036. International Monetary Fund, Washington, D.C. – 2016.
74. Brändle T., Elsener, M. Do fiscal rules matter? A survey of recent evidence // *Swiss Journal of Economics and Statistics*. – 2023. – Vol. 160. – P. 1–38.
75. Buchanan J. M. Wagner R. E. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. – New York: Academic Press, 1977. – 195 p.
76. Budina N., Kinda T., Schaechter A., Weber A. Numerical Fiscal Rules: International Trends // In *Public Financial Management and Its Emerging*

Architecture. (ed. Cangiano, M. M., Curristine M. T. R., Lazare M. M.). – IMF, 2013. – P. 107–135.

77. Burnside C. Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis // In: *Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook*. World Bank Publications. – 2005. P. 11-34.

78. Burnside C., Meshcheryakova Y. Mexico: A Case Study of Procyclical Fiscal Policy // *Fiscal Sustainability in the Theory and Practice: A Handbook*. World Bank Publications. – 2005. – P. 133–174.

79. Calmfors L., Wren-Lewis S. What should fiscal councils do? // *Economic Policy*. – 2011. – Vol. 26. No. 68. – P. 649-695.

80. Caselli F., Davoodi H., Goncalves C., Hee Hong G., Lagerborg A., Medas P., Nguyen A, Yoo J. The Return to Fiscal Rules // *IMF Staff Discussion Note 2022/002*. – International Monetary Fund, 2022.

81. Caselli F., Reynaud J. Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy // *European Journal of Political Economy*. – 2020. – Vol. 63.

82. Chrysanthakopoulos C., Tagkalakis A. Do fiscal councils reduce fiscal policy procyclicality? // *Applied Economics Letters*. – 2024. – Vol. 31. – P. 232-235.

83. Chrysanthakopoulos C., Tagkalakis, A. The effects of fiscal institutions on fiscal adjustment // *Journal of International Money and Finance*. – 2024. Vol 134. No. 102853.

84. Combes J., Debrun X., Minea A., Tapsoba R. Inflation Targeting, Fiscal Rules and the Policy Mix: Cross-effects and Interactions // *The Economic Journal*. – 2018. –Vol. 128. No. 615. – P. 2755–2784.

85. Combes, J., Minea A., Sow M. Is fiscal policy always counter- (pro-) cyclical? The role of public debt and fiscal rules // *Economic Modelling*. – 2017. – Vol. 65(C). – P. 138-146.

86. Cordes, T., Kinda, M. T., Muthoora, M. P. S., & Weber, A. Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy? // *IMF Working Papers WP/15/29*. – International Monetary Fund, Washington, D.C. – 2015.

87. Cukierman A., Meltzer A. H. A positive theory of discretionary policy, the cost of democratic government and the benefits of a constitution // *Economic Inquiry*. – 1986. – Vol. 24. – № 3. – P. 367–388.

88. Davoodi H., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Lagerborg A., Lam R, Pillai S. Fiscal Rules at a Glance: An update 1985-2021 // *Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C.* – 2022.

89. Davoodi H., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Han X., Lagerborg A., Lam R., Medas P. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance During the COVID-19 Pandemic // IMF Working Paper 22/011. – International Monetary Fund, Washington, DC. – 2022.
90. De Biase P., Dougherty S. The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. – № 41. – OECD Publishing. – Paris, 2022.
91. Debrun X, Jonung L. Under threat: Rules-based fiscal policy and how to preserve it // European Journal of Political Economy. – 2019. – Vol. 57. – P. 142–157.
92. Debrun X. Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies // IMF Working Paper. – WP/11/173. – IMF, 2011.
93. Debrun X., Hauner D., Kumar M. Discretion, Institutions and Fiscal Discipline // In: Promoting fiscal discipline (eds. Kumar M. and Ter-Minassian T.). – 2007. –P. 19–35.
94. Debrun X., Hauner D., Kumar M. The Role for Fiscal Agencies // In: Promoting fiscal discipline (eds. Kumar M. and Ter-Minassian T.). – 2007. – P. 106-134.
95. Debrun X., Kinda T. Strengthening post-crisis fiscal credibility: fiscal councils on the rise—a new dataset // Fiscal Studies. – 2017. Vol. 38. – № 4. – P. 667-700.
96. Debrun X., Kinda T., Curristine T., Eyraud L., Harris J, Seiwald S, Dacheva P., Krekel C., Podstawski, M, Wang R. The functions and impact of fiscal councils. – IMF, 2013.
97. Debrun X., Kumar M. Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens? // Fiscal Policy: Current Issues and Challenges. – 2007. – P. 479–512
98. Debrun X., Moulin L., Turrini A., Ayuso-i-Casals J., Kumar M. S. Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union // Economic Policy. – 2008. – Vol. 23. – No. 54. – P. 297–362.
99. Delgado-Téllez M., Gordo E., Kataryniuk I., Pérez J.J. The decline in public investment: “social dominance” or too-rigid fiscal rules? // Applied Economics. – 2022. Vol. 54. – № 10. P. 1123–1136.
100. Deyal Z., Smets L. What Determines the Adoption of Fiscal Rules in Resource-Rich Developing Countries? An Empirical Investigation // IDB Discussion Paper № IDB-DP-00754. – 2020.

101. Dinh H. Fiscal solvency and sustainability in economic management // Policy Research Working Paper Series 2213. – The World Bank, 1999.
102. Dixit A., Lambertini L. Interactions of Commitment and Discretion in Monetary and Fiscal Policies // American Economic Review. – 2003. – Vol. 93. – No. 5. – P. 1522–1542.
103. Elbadawi I, Schmidt-Hebbel K., Soto R. Why do countries have fiscal rules? // Journal Economía Chilena. – 2015. – Vol. 18. – P. 28–61.
104. Eslava M. The Political Economy of Fiscal Policy: Survey // Research Department Publications. – No. 4487. – Inter-American Development Bank, Research Department, 2006.
105. Eyraud L. Debrun X., Hodge A., Lledo V., Pattillo C. Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability // IMF Staff Discussion Notes 18/04. – International Monetary Fund, Washington, DC. – 2018.
106. Fall F., Bloch D., Fournier J., Hoeller P. Prudent debt targets and fiscal frameworks // OECD Economic Policy Paper. – No. 15. – OECD, 2015.
107. Fatas A., Mihov I. Fiscal discipline, volatility and growth // Prudence or abstinence? Fiscal Policy, Stabilization, and Growth. – The World Bank, Washington, D.C. – 2008. – P. 43–74.
108. Fatas A., Mihov I. The case for restricting fiscal policy discretion // Quarterly Journal of Economics. – 2003. Vol. 118. No. 4. P. 1419 – 1447.
109. Fiess N. Chile's Fiscal Rule // In: Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook. – World Bank Publications. – 2005. – P. 175–204.
110. Frankel J., Schreger J. Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the eurozone // Review of World Economics (Weltwirtschaftliches Archiv). – 2013. – Vol. 149. – P. 247–272.
111. Frankel J., Végh C., Vuletin G. On Graduation from Fiscal Procyclicality // Journal of Development Economics. – 2013. – Vol. 100. – No. 1. – P. 32–47.
112. Friedman M. A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability // American Economic Review. – 1948. – Vol. 38. – No. 3. – P. 245–264.
113. Friedman M. The Role of Monetary Policy // American Economic Review. – 1968. – Vol. 58. – No. 1. – P. 1–17
114. Fuentes R., Schmidt-Hebbel K., Soto R. Fiscal rule and public investment in Chile // IDB Working Paper Series N° IDB-WP-11892021. – 2021.
115. Galí J., Perotti R. Fiscal Policy and Monetary Integration In Europe // Economic Policy. – 2003. – Vol. 18. – P. 533–572.
116. Gaspar V., Amaglobeli D. Fiscal Rules // SUERF Policy Note Issue № 60. SUERF, 2019.

117. Gavin M., Hausmann R., Perotti R., Talvi E. Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness // IDB Working Paper – № 326. – Inter-American Development Bank. – 1996.
118. Gavin M., Perotti R. Fiscal Policy in Latin America // NBER Macroeconomics Annual, 1997, p. 11–61
119. Gbohoui W., Medas P. Fiscal rules, escape clauses, and large shocks. Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19. International Monetary Fund, Washington, D. C. – 2020.
120. Gern K., Kooths S., Stolzenburg U. When and How to Deactivate the SGP General Escape Clause? Fiscal Surveillance after the Break // Economic Governance Support Unit PE 651.376. – 2020.
121. Gilbert N., de Jong J. Do European fiscal rules induce a bias in fiscal forecasts? Evidence from the Stability and Growth Pact // Public Choice. – 2017. Vol. 170. P. 1–32.
122. Gootjes B., de Haan J., Jong-A-Pin R. Do fiscal rules constrain political budget cycles? // Public Choice. – 2021. Vol. 188. P. 1–30.
123. Grossmann B, Haber G. Strengthened EU fiscal framework: fiscal discipline versus economic stabilization // Policy Note – № 97. – SUERF, 2019.
124. Gründler K., Potrafke N. Fiscal rules: historical, modern, and sub-national growth effects // CESifo Working Paper No. 8305. Center for Economic Studies and Ifo Institute, 2020.
125. Guerguil M., Mandon P., Tapsoba R. Flexible fiscal rules and countercyclical fiscal policy // Journal of Macroeconomics. – 2017. – Vol. 52. – P. 189–220.
126. Hagemann R. How can fiscal councils strengthen fiscal performance? // OECD Journal: Economic Studies. – 2011. – Vol. – 2011. – № 1. – P. 1–24.
127. Hagen J. Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance // The Economic and Social Review. – 2002. Vol. 33. – № 3. – P. 263–284.
128. Hallerberg M., Strauch R., Von Hagen J. The use and effectiveness of budgetary rules and norms in EU member states // Report prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies. – 2001.
129. Heinemann F., Moessinger M., Yeter M. Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis // European Journal of Political Economy. – 2018. – Vol. 51. – P. 69-92.
130. Heller P. S. Considering the IMF's Perspective on a sound Fiscal Policy // FinanzArchiv. – 2002. – Vol. 59. – P. 141–161.
131. Hnatkovska V., Loayza N. Volatility and Growth // Policy Research Working Paper Series. No. 3184. – The World Bank. – 2004.

132. Hooley J., Nguyen L., Saito M., Towfighian S. N. Fiscal Dominance in Sub-Saharan Africa Revisited // IMF Working Paper No. 2021/017. – International Monetary Fund, Washington, D.C. – 2021.
133. Husain A., Tazhibayeva K., Ter-Martirosyan A. Fiscal Policy and Economic Cycles in Oil-Exporting Countries // IMF Working Paper 08/253. – International Monetary Fund, Washington, D.C. – 2008.
134. Ilzetzky E., Végh C. Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction? / NBER Working Paper. – 2008. – No. 14191.
135. IMF. Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances // IMF Policy Paper. International Monetary Fund, Washington, D.C. – 2009.
136. International Monetary Fund. Mexico: Technical Assistance Report-Public Investment Management Assessment // IMF Country Report No. 19/339. – 2019.
137. Jalles J. T. Fiscal rules and fiscal counter-cyclicality // Economics Letters. – 2018. Vol. 170. P. 159–162.
138. Jürgens E. The effects of fiscal rules on public investment over the cycle // Forum for Macroeconomics and Macroeconomic Policies, Working Paper. – 2022. – № 84.
139. Kim A., Park, J. What Type of Fiscal Rule Promotes the Fiscal Soundness? // Journal of Policy Studies. – 2024. – Vol. 39. – P. 1–15.
140. Koehler S., König T. Fiscal governance in the Eurozone: How effectively does the stability and growth pact limit governmental debt in the Euro countries? // Political Science Research and Methods. – 2015. Vol. 3. – № 2. pp. 329–351.
141. Kopits G. Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? // IMF Working Paper 01/145. – International Monetary Fund, 2001.
142. Kopits G., Symansky S. Fiscal Policy Rules // IMF Occasional Paper 162. – International Monetary Fund, 1998.
143. Kraemer R., Lehtimäki J. Government debt, European Institutions and fiscal rules: a synthetic control approach // International Tax and Public Finance. – 2024. Vol. 31. – № 4. – P. 1112–1157.
144. Krogstrup S., Wyplosz C. Dealing with the Deficit Bias: Principles and Policies // Policy Instruments for Sound Fiscal Policies. London, Palgrave Macmillan. –2009. – P. 23–50.
145. Kumar M., Ter-Minassian T. Fiscal Discipline: Key Issues and Overview // Promoting Fiscal Discipline. Washington, D.C., International Monetary Fund. 2007. – P. 1–8.

146. Kydland F. E., Prescott E. C. Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans // *Journal of political economy*. – 1977. – Vol. 85. – № 3. – P. 473-491.
147. Lebrun I. Fiscal councils, independent forecasts and the budget process: Lessons from the Belgian case // *Fiscal Policies*. London, Palgrave Macmillan. 2009. – P. 320–345.
148. Leeper E. Equilibria under “Active” and “Passive” Monetary and Fiscal Policies // *Journal of Monetary Economics*. – 1991. – Vol. 27. – No. 1. – P. 129–147.
149. Leeper E. M. Fiscal Dominance: How Worried Should We Be? // *Mercatus Policy Brief Series*. – 2023.
150. Lienert M. Should advanced countries adopt a fiscal responsibility law? // *IMF Working Paper*. – 2010. – WP/10/254. – International Monetary Fund.
151. Lledo V. D., Eyraud L., Duarte L. V., Dudine P., Peralta-Alva A. Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability // *IMF Staff Discussion Note*. – 2018. – No. 18/04. – International Monetary Fund, Washington, D.C.
152. Lledó V., Yoon S., Fang X., Mbaye S., Kim Y. Fiscal Rules at a Glance // *IMF Background Paper 39*. – 2017. – P. 2–77.
153. Manasse P. Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules and Institutions // *IMF Working Paper*. – 2006. – WP/06/27. – International Monetary Fund, Washington, D.C.
154. Marioli F. A., Vegh C. A. Fiscal procyclicality in commodity exporting countries: How much does it pour and why? // *NBER Working Paper*. – 2023. – No. 31431.
155. Marneffe W., Van Aarle B., Van Der Wielen W., Vereeck L. The impact of fiscal rules on public finances: Theory and empirical evidence for the euro area // *CESifo Working Paper*. – 2010. – No. 3303. – Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo).
156. Martins P., Correia L. Fiscal institutions: different classifications and their effectiveness // *Eurasian Economic Review*. – 2021. – Vol. 11. – № 1. – P. 159-190.
157. Mendoza Bellido W., Vega M., Rojas C., Anastacio Y. Fiscal rules and public investment: The case of Peru, 2000-2019 // *IDB Working Paper Series*. – 2021. № IDB-WP-1186. – Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC.
158. Mihalyi D., Fernández L. How Did Fiscal Rules Hold Up in the Commodity Price Crash? // *Natural Resource Governance Institute*. – 2018.
159. Nerlich C., Reuter W. H. The design of national fiscal frameworks and their budgetary impact. – 2013.

160. Nordhaus W. The political business cycle // *Review of Economic Studies*. – 1975. – Vol. 42. – № 2. – P. 169–190.
161. Orszag P. R., Rubin R. E., Stiglitz J. E. Fiscal Resiliency in a Deeply Uncertain World: The Role of Semiautonomous Discretion // *Policy Brief 21-2*. Peterson Institute for International Economics. – Washington, DC. – 2021.
162. Ossowski R., Halland H. *Fiscal Management in Resource-Rich Countries*. World Bank Publications, 2016. 156 p. ISBN 9781464804953.
163. Park S., Kim S. The Impact of Federal Fiscal Rules on Debt: Insights from the European Union Countries // *Public Budgeting & Finance*. – 2024. P. 1–24.
164. Perotti R., Kontopoulos Y. Fragmented fiscal policy // *Journal of Public Economics*. – 2002. – Vol. 86. – P. 191–222.
165. Perry G. Fiscal Rules and Procyclicality // *Prudence or abstinence? Fiscal Policy, Stabilization, and Growth*. – The World Bank, Washington, D.C., 2008. – P. 159-194.
166. Persson T., Svensson L. E. O. Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences // *The Quarterly Journal of Economics*. – 1989. – Vol. 104. – № 2. – P. 325-345.
167. Pfeil C.F., Feld L.P. Does the Swiss debt brake induce sound federal finances? A synthetic control analysis // *Public Finance Review*. – 2024. Vol. 52. – № 1. – P. 3–41.
168. Poterba J. State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics // *Journal of Political Economy*. – 1994. – Vol. 102. – № 4. – P. 799–821.
169. Reuter W. H., Tkačevs O., Vilerts K. Fiscal rules and volatility: the role of stabilising properties and compliance // *Empirica*. – 2022. – Vol. 49. – P. 21–52.
170. Salvi M., Schaltegger C.A., Schmid L. Fiscal rules cause lower debt: Evidence from Switzerland’s federal debt containment rule // *Kyklos*. – 2020. Vol. 73. – № 4. – P. 605–642.
171. Sargent T., Wallace N. Some Unpleasant Monetarist Arithmetic // *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*. – 1981. – Vol. 5. – No. 3. – P. 1–17.
172. Schaechter A., Kinda T., Budina N., Weber A. Fiscal Rules in Response to the Crisis — Toward the “Next-Generation” Rules: A New Dataset // *IMF Working Paper*. – 2012. – WP/12/187. – International Monetary Fund, Washington, D.C.
173. Schick A. Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks // *OECD Journal on Budgeting*. – 2010. – Vol. 10. – No. 2.

174. Schick A. The role of fiscal rules in budgeting // OECD Journal on budgeting. – 2003. Vol. 3. – № 3. P. 7-34.
175. Simons H. C. Rules versus authorities in monetary policy // Journal of political economy. – 1936. Vol. 44. No. 1. P. 1-30.
176. Snudden S. Cyclical Fiscal Rules for Oil-Exporting Countries // IMF Working Paper. – 2013. – WP/13/229. – International Monetary Fund, Washington, D.C.
177. Tabellini G., Alesina A. Voting on the budget deficit // American Economic Review. – 1990. – Vol. 80. – № 1. – P. 37–49.
178. Tapsoba R. Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours in Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation // Economic Modelling. – 2012. – Vol. 29. – № 4. – P. 1356-1369.
179. Taylor J. B. Discretion versus policy rules in practice // Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy. – 1993. – Vol. 39. – No. 1. – P. 195–214.
180. Taylor J. B. Historical Evidence on the Benefits of Rules-Based Economic Policies // American Economic Association and American Finance Association Meetings. – 2011.
181. Ter-Minassian T. Preconditions for a successful introduction of fiscal rules // Inter-American Development Bank Discussion Paper. – 2010. – No. IDB-DP-157.
182. Tornell A., Lane P. R. The voracity effect // American Economic Review. – 1999. – Vol. 89. – № 1. – P. 22–46.
183. Velasco A. A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms // Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago, University of Chicago Press. 1999. – P. 37–57.
184. Von Hagen J., Harden I. Budget processes and commitment to fiscal discipline // European Economic Review. – 1995. – Vol. 39. – P. 771–779.
185. Wyplosz C. Fiscal policy: institutions versus rules // National Institute Economic Review. – 2005. – Vol. 191. – P. 64–78.
186. Wyplosz C. Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences // Fiscal Policy after the Financial Crisis. Chicago, University of Chicago Press. 2013. – P. 495–525.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица 1. Основные виды бюджетных правил

Целевой параметр	Описание	Пример реализации
<b>Правило бюджетного баланса</b>		
Общий баланс	Допустимая разница между совокупными доходами и расходами бюджета	В Андорре с 2014 г. был установлен допустимый общий дефицит государственного бюджета на уровне 1% ВВП
Первичный баланс	Допустимое сальдо бюджета за вычетом процентных платежей	Бюджетное правило Бразилии на 2024 г. устанавливает предельно допустимый первичный дефицит бюджета 0.5% ВВП, при этом предполагает увеличение данного показателя на 0.5% ВВП ежегодно вплоть до достижения в 2026 г. первичного профицита в размере 1% ВВП
Текущий баланс («золотое правило»)	Допустимое сальдо бюджета за вычетом инвестиционных расходов	В Коста-Рике новые заимствования возможны только для финансирования инвестиционных расходов
Структурный баланс	Допустимая разница между доходами и расходами бюджета, очищенными от влияния фазы экономического цикла	С 2019 г. в Швеции устанавливается целевой уровень структурного профицита бюджетной системы в размере 0.3% ВВП в течение делового цикла длиной 7 лет В свою очередь, в Чили установлено ежегодное целевое значение для структурного профицита бюджета 0.5% ВВП
Несырьевой баланс	Допустимое сальдо бюджета за вычетом рентных доходов от реализации полезных ископаемых	Бюджетное правило 2022 г. в Азербайджане устанавливает на среднесрочную перспективу допустимый размер ненефтегазового бюджетного дефицита в размере 17.5–20% от нефтегазового сектора в ВВП
<b>Долговое правило</b>		
Уровень долга	Допустимая величина государственного долга, выраженная в номинальном выражении, в процентах от ВВП или от бюджетных доходов	Одно из первых долговых бюджетных правил установлено в Малайзии в 1959 г. Оно ограничивало уровень внутреннего долга федерального правительства в размере 55% ВВП. На данный момент наднациональными правилами ЕС установлен предельный уровень государственного долга в размере 60% ВВП.

Процентные платежи	Допустимая величина расходов на обслуживание государственного долга	В Таиланде устанавливали ограничения на обслуживание государственного долга в 35% от ежегодной суммы доходов, при этом расходы на обслуживание внешнего долга не должны превышать 5% от объема экспорта товаров и услуг
<b>Правило расходов</b>		
Совокупные расходы	Объем или темпы роста суммы всех расходов бюджета не должны превышать определенную величину	В 2010-е гг. в Австралии устанавливали допустимый темп прироста совокупных расходов бюджета в реальном выражении на уровне 2% ежегодно.
Текущие расходы	Объем или темпы роста суммы текущих (неинвестиционных) расходов бюджета не должны превышать определенную величину	Бюджетное правило 2018 г. в Армении предполагает, что при превышении государственного долга 40% ВВП капитальные расходы бюджета должны быть не меньше его дефицита
Отдельные статьи расходов	Объем или темпы роста суммы отдельных статей и направлений расходов бюджета не должны превышать определенную величину	Наднациональные правила ЕС устанавливают, что годовой прирост непроцентных расходов за вычетом пособий по безработице и дополнительных бюджетных поступлений не должен превышать долгосрочные темпы прироста номинального ВВП. Правило расходов в Нидерландах также не включает выплаты пособий по безработице и других видов социальной поддержки.
<b>Правило доходов</b>		
Совокупные доходы	Объем или темпы роста суммы всех доходов бюджета не должны превышать определенную величину	До 1999 г. в Бельгии бюджетное правило накладывало ограничение на рост доходов бюджета в номинальном выражении в соответствии с темпами роста ВВП. В свою очередь, бюджетное правило Кении устанавливало цель по поддержанию доходов бюджета на уровне 21–22% от ВВП

*Источник:* составлено автором по [Lledó et al., 2017; de Biase, Dougherty, 2022, p.8; Davoodi et al., 2022].

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица 1. Результаты тестирования стационарности временных рядов

Переменная	ADF: с константой	ADF: с константой и трендом	KPSS тест	Вывод о стационарности
	Стат. (p-знач.)	Стат. (p-знач.)	Стат. [Крит.10%]	
G_gap	-6.182 (0.000)	-6.152 (0.000)	0.032 [0.349]	Стационарен
G_gap-1	-6.138 (0.000)	-6.107 (0.000)	0.035 [0.349]	Стационарен
GDP_gap-1	-4.241 (0.000)	-4.215 (0.004)	0.039 [0.349]	Стационарен
Urals_rub_gap-1	-5.928 (0.000)	-5.913 (0.000)	0.027 [0.349]	Стационарен
GDP_gap-1 * Rule	-3.568 (0.006)	-3.549 (0.034)	0.108 [0.349]	Стационарен
GDP_gap-1 * NoRule	-3.891 (0.002)	-3.876 (0.013)	0.084 [0.349]	Стационарен
Urals_rub_gap-1 * Rule	-5.447 (0.000)	-5.415 (0.000)	0.077 [0.349]	Стационарен
Urals_rub_gap-1xNoRule	-4.318 (0.000)	-4.296 (0.003)	0.069 [0.349]	Стационарен

Источник: *расчеты автора.*

Таблица 2. Результаты диагностических тестов регрессионных моделей

	Тест Рамсея (RESET)	Тест Бройша-Годфри	Коэффициент инфляции дисперсии (VIF)
	p-value (H <sub>0</sub> : спецификация адекватна)	p-value (H <sub>0</sub> : отсутствие автокорреляции)	Макс. VIF (критерий: <10)
1	0.405	0.681	2.824
2	0.744	0.788	3.387
3	0.405	0.681	2.320
4	0.744	0.788	2.508
5	0.477	0.757	2.052
6	0.512	0.705	2.457
7	0.477	0.757	2.561
8	0.512	0.705	2.966

Источник: *расчеты автора.*

## ПРИЛОЖЕНИЕ В

### Оценка качества синтетического контроля для бюджетных инвестиций

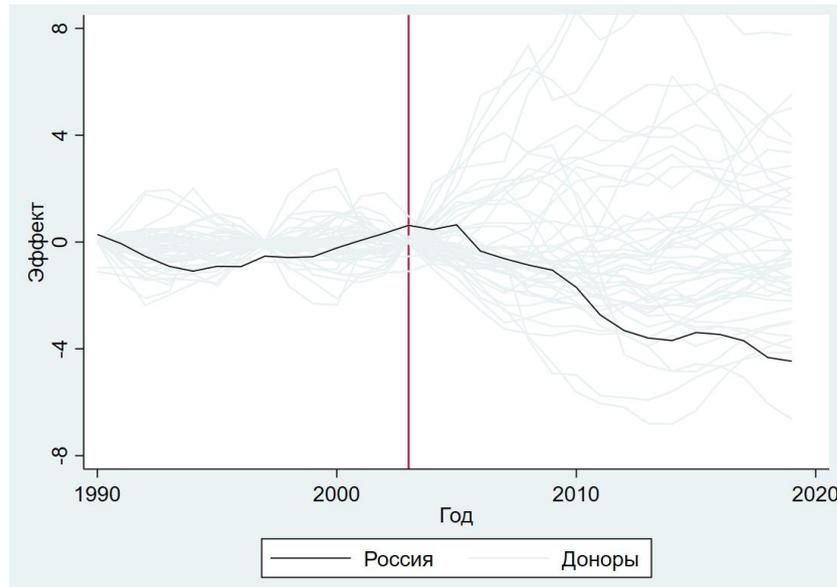


Рисунок 1. Разница между синтетической и фактической траекториями бюджетных инвестиций для России и стран-доноров (плацебо-тест)

Примечание: график построен для стран, у которых отношение среднеквадратической ошибки после и до воздействия (RMSPE) не более чем в два раза превышает значение для России. Черным цветом обозначена динамика показателя для России.

Источник: расчеты автора.

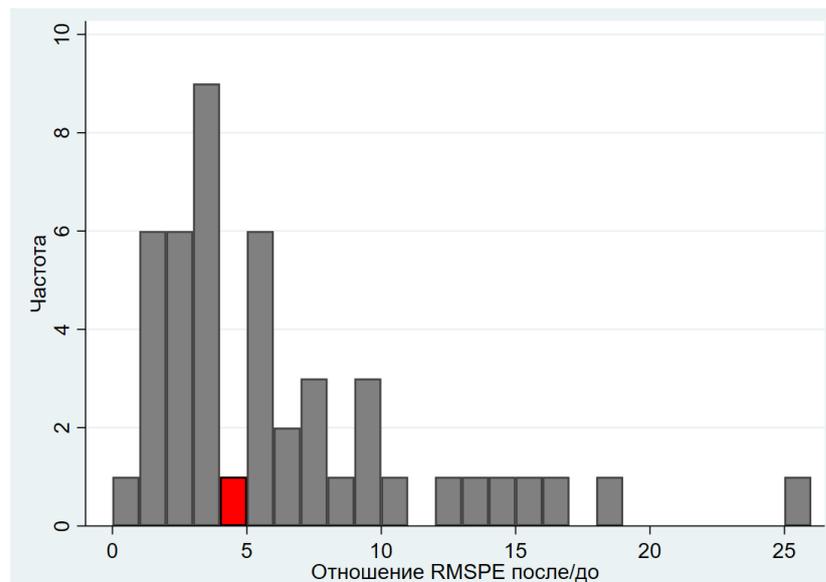


Рисунок 2. Отношение среднеквадратической ошибки после и до воздействия для бюджетных инвестиций

Примечание: график построен для стран, у которых отношение среднеквадратической ошибки после и до воздействия (RMSPE) не более чем в два раза превышает значение для России. Красным цветом обозначено значение RMSPE для России.

Источник: расчеты автора.

## ПРИЛОЖЕНИЕ Г

### Оценка качества синтетического контроля для государственного долга

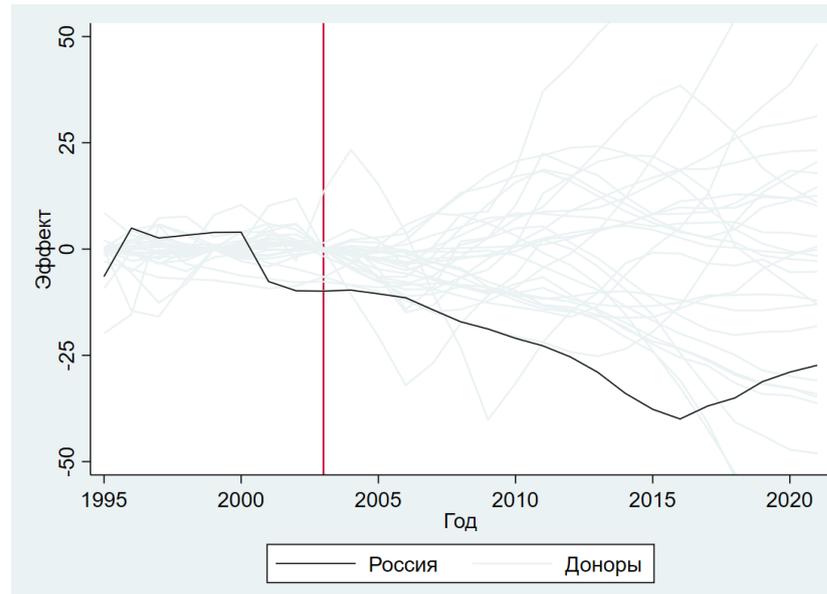


Рисунок 1. Разница между синтетической и фактической траекториями государственного долга для России и стран-доноров (плацебо-тест)

Примечание: график построен для стран, у которых отношение среднеквадратической ошибки после и до воздействия (RMSPE) не более чем в два раза превышает значение для России. Черным цветом обозначена динамика показателя для России.

Источник: расчеты автора.

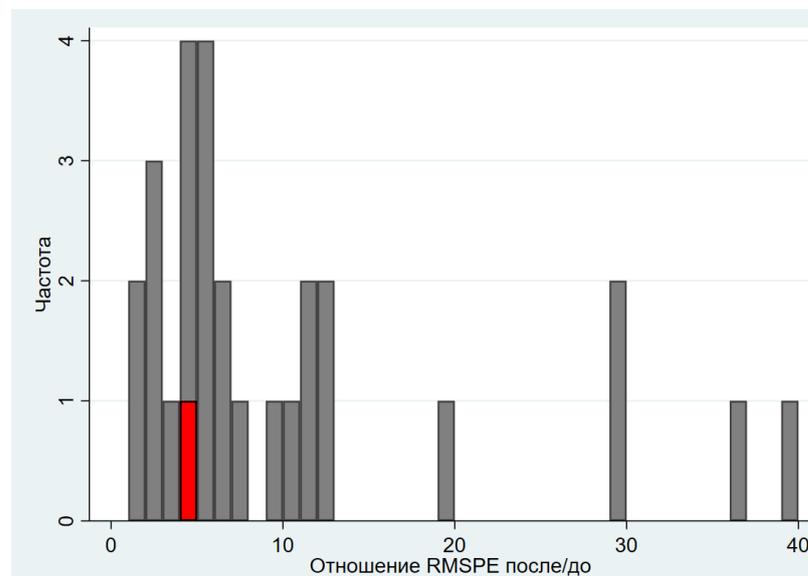


Рисунок 2. Отношение среднеквадратической ошибки после и до воздействия для государственного долга

Примечание: график построен для стран, у которых отношение среднеквадратической ошибки после и до воздействия (RMSPE) не более чем в два раза превышает значение для России. Красным цветом обозначено значение RMSPE для России.

Источник: расчеты автора.